



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D. C., cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación: 25000234200020140199601**

**No. Interno: 2598-16**

**Apelación sentencia. Reconocimiento pensión gracia**

**Actor: Bertina Gómez de Zuluaga**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A, que denegó las súplicas de la demanda instaurada contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

## **1. Antecedentes**

### **1.1. La demanda**

#### **1.1.1. Pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bertina Gómez de Zuluaga, mediante apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en orden a que se declare la nulidad de la Resolución UGM 033940 de 16 de febrero de 2012 y del Oficio ADP 08747 de 21 de junio de 2013, mediante las cuales Cajanal y la Ugpp denegaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó se condene a la entidad demandada a reconocerle la pensión gracia, a partir de la fecha en que acreditó los requisitos de edad y tiempo de servicios; y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **1.1.2. Hechos**

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

La señora Bertina Gómez de Zuluaga nació el 14 de mayo de 1945 y prestó sus servicios como docente en la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Integración Social entre el 7 de febrero de 1973 y el 14 de mayo de 1995.

El 26 de septiembre de 2011 solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia ante la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), por haber acreditado 20 años de servicios como docente y más de 50 años de edad, petición que fue denegada a través de la Resolución 033940 de 16 de febrero de 2012 y el Oficio ADP 08747 de 21 de junio de 2013.

### **1.1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

Como tales se señalaron los artículos 2, 4, 6, 13, 23, 25, 29, 53, 58, 83, 85, 86 y 366 de la Constitución Política; y, las Leyes 114 de 1913; 116 de 1928; 37 de 1933; 31 de 1985; 91 de 1989 y 115 de 1994.

Al explicar el concepto de violación en la demanda sostuvo que es beneficiaria de la pensión gracia, como quiera que prestó por más de 20 años un servicio educativo en el Departamento Administrativo de Bienestar Social hoy Secretaria Distrital de Integración Social, entidad oficial que necesitó la asistencia de docentes para el desarrollo de la misión educativa y pedagógica de la entidad.

Solicitó se tenga en cuenta el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado en la sentencia del 1 de marzo de 2007, expediente 0863-05 con ponencia del magistrado Jaime Moreno García, antecedente que ordenó el reconocimiento de una pensión gracia a una docente que laboró en el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

### **1.2. La contestación de la demanda**

El apoderado de la UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa, los siguientes:

La accionante no acreditó ninguno de los requisitos establecidos por el legislador para obtener el reconocimiento y pago de la pensión en gracia, en razón a que no desempeñó la labor docente por más de 20 años. En efecto, del contenido del expediente administrativo se logró determinar que laboró en cargos administrativos que no guardan relación de los mandatos de la Ley 114 de 1913, por haber desempeñado empleos de carácter administrativo tales como profesional universitario VIII grado 15, jefe VII C y profesional grado 09.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A,<sup>1</sup> mediante sentencia del 12 de noviembre de 2015 denegó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Señaló que a pesar de que el tiempo de servicio laborado como directora, entre el 7 febrero de 1973 y el 31 de diciembre de 1974, es claramente computable para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia, no sucede lo mismo con los periodos posteriores que laboró al servicio de la Secretaría de Integración Social.

En efecto, adujo que del análisis de las funciones de los cargos que desempeñó como coordinador I del programa 59 Subprograma 02 división de atención al menor; coordinador II grado 15 programa 2000, profesional universitario VIII grado 15; director de centro y profesional universitario grado 9, no corresponden al ejercicio de la profesión docente o a aquellas actividades de dirección, supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación

---

<sup>1</sup> Con ponencia del magistrado Néstor Javier Calvo Chávez

educativa, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la cual deben ser desestimados dichos periodos.

Por último, precisó que el precedente jurisprudencial que citó la parte actora tampoco puede ser tenido en cuenta al tratarse de fundamentos fácticos disímiles, al analizarse en aquella oportunidad de un maestro que si demostró ampliamente que desempeñó funciones docentes, aspecto que dista con la realidad fáctica del presente proceso.

#### **1.4. La apelación**

La señora Bertina Gómez de Zuluaga, por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación, en el que solicitó se revoque la sentencia del tribunal y en su lugar, se accedan a las súplicas de la demanda.

Adujo que las funciones que desarrolló durante 20 años al servicio de la Secretaría de Integración Social se adecúan dentro de los parámetros señalados en el Decreto 2277 de 1979, por ejecutar labores de enseñanza relacionadas directamente con las establecidas en la Ley General de Educación. Ello, en razón a que el cargo de «director de escuela o concentración escolar» se encuentra catalogado como un cargo docente.

Reiteró la solicitud de que se tenga en cuenta el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado en el expediente 0863-05, actor: Cecilia Pinzón Pinzón.

#### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del Ministerio Público**

Las partes reiteraron lo expuesto en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación. (Ff.199-202,207-208 y 209-212)

El Ministerio público guardó silencio en esta etapa procesal.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

El problema jurídico se circunscribe a determinar si la parte actora le asiste el derecho a la pensión gracia, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1143 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y el Decreto 2277 de 1979.

### **2.2. Análisis probatorio**

**2.2.1.** De conformidad con la cédula de ciudadanía que obra a folio 3, la señora Bertina Gómez de Zuluaga nació el 14 de mayo de 1945 en Teorama (Norte de Santander).

**2.2.2.** El 15 de abril de 2011 la asesora de talento humano de la Secretaría de Distrital de Integración Social, certificó lo siguiente: (ff.14-16)

Que BERTINA GOMEZ DE ZULUAGA identificada con la cédula de ciudadanía número 27.760.661, estuvo vinculada a la planta global del Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social desde el 01 de enero de 1975 hasta el 4 de julio de 1995, desempeñando los siguientes cargos y funciones:

DIRECTOR ESCUELA HOGAR  
Prevención  
1975

DIRECTORA JARDIN  
Programa de Prevención y Asistencia  
División Jardines Infantiles  
1978

COORDINADOR I  
Programa de Atención al menor  
Funciones de DIRECTORA DE CENTRO  
Julio 1980

COORDINADOR II  
DIRECTORA DE INSTITUCION  
Desarrollo social  
1982

MANUAL DE FUNCIONES DE 1985

- Planear, organizar, controlar y evaluar proyectos de cargo.
- Colaborar con el jefe de la división en la formulación de políticas, fijación de métodos y procedimientos de trabajo.
- Planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo del personal a su cargo y con el equipo interdisciplinario.
- Asistir a las reuniones programadas por la División
- Rendir informes de las actividades de tipo social desarrolladas en la institución.
- Establecer y mantener contactos interinstitucionales de acuerdo a las necesidades de los programas a desarrollar.
- Estudiar y evaluar con el equipo interdisciplinario la problemática individual o socio-familiar del usuario cuando se requiere.
- Programar actividades de carácter cultural y social con el personal.
- Elaborar y presentar las novedades del personal a su cargo.
- Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados para el desempeño del cargo.
- Y las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.

ASISTENTE ADMINISTRATIVO V  
Funciones de TRABAJADORA SOCIAL  
1987

MANUAL DE FUNCIONES DE 1989

- Organizar grupos de participación comunitaria en los diferentes subprogramas y proyectos.
- Capacitar los grupos organizados de madres jardineras de las casas vecinales.
- Capacitar los grupos de la comunidad de acuerdo a sus necesidades e

intereses.

- Coordinar y asesorar las diferentes actividades que se desarrollan en la comunidad de usuarios.
- Lograr que las casas vecinales se constituyan en polos de desarrollo de la comunidad en cada subprograma y proyecto del centro.
- Participar en las reuniones del equipo técnico y de personal.
- Apoyar y coordinar con el equipo del centro de planeación, programación y ejecución de los procesos de desarrollo de la comunidad.
- Evaluar con los grupos de la comunidad el desarrollo de los subprogramas y proyectos del Departamento.
- Asesorar el equipo del centro en los aspectos metodológicos, conceptuales y pedagógicos de los diferentes subprogramas y proyectos.
- Cumplir con todos los deberes y responsabilidades que exige el servicio público.
- Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados,
- Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.

PROFESIONAL UNIVERSITARIO VIII C  
Cargo funcional DIRECTOR DE CENTRO

1989-por reclasificación

JEFE VIII C

Cargo funcional DIRECTOR DE CENTRO  
1990

MANUAL DE FUNCIONES RESOLUCION 251 DE MAYO DE 1991

- Planear, dirigir y evaluar todos los procesos administrativos y operativos de la institución o centro dirigidos a ejecutar las políticas sociales del DABS y lograr sus objetivos.
- Dirigir y coordinar las diferentes actividades de los funcionarios a su cargo.
- Diseñar con la participación del equipo técnico-social la programación operativa de la institución o centro.
- Programar, convocar y presidir las reuniones del personal y las específicas de sus equipos técnico-social.
- Manejar y distribuir racionalmente los recursos humanos y financieros asignados.
- Supervisar los procesos de suministro de alimentos, elementos de aseo, vestuario, elementos de higiene y aseo de los usuarios, materiales pedagógicos y de oficina, propender por su distribución racional y uso adecuado.
- Velar por el adecuado y oportuno mantenimiento de las instalaciones a su cargo.
- Elaborar la programación de vacaciones y conceder permisos especiales del personal a su cargo.
- Rendir los informes que sobre el desarrollo de sus actividades les sean solicitados.
- Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo que le



asigne el jefe inmediato.

PROFESIONAL UNIVERSITARIO 09  
PROF. CIENCIAS DE LA EDUCACION  
División de Asistencia y Protección  
1994-julio 1995

MANUAL DE FUNCIONES RESOLUCIÓN 0056 DE ENERO DE 1996

1. Coordinar y evaluar todos los procesos administrativos y operativos dirigidos a ejecutar las políticas sociales del DABS y lograr sus objetivos.
2. Colaborar con el equipo técnico profesional en el desarrollo de los programas operativos del jardín.
3. Programar y convocar las reuniones del personal a su cargo.
4. Manejar y distribuir racionalmente los recursos humanos y financieros asignados.
5. Supervisar los procesos de suministros de alimentos, vestuario, elementos de higiene y aseo de los usuarios, materiales pedagógicos y de oficina y propender por su distribución racional adecuada.
6. Velar por el adecuado y oportuno mantenimiento de las instalaciones a su cargo.
7. Elaborar la programación de vacaciones del personal de la institución.
8. Elaborar informes que le sean solicitados
9. Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo que le asigne el jefe inmediato.

**2.2.3.** El 30 de mayo de 2012 el profesional universitario código 2019 grado 02 de la Secretaría Distrital de Integración Social, certificó que entre los meses de enero y diciembre de 1994 la parte actora devengó como factores salariales «sueldo básico mensual, prima de antigüedad, prima técnica, prima de servicios, prima de riesgo, alimentación y transporte» (f.13).

**2.2.4.** El 11 de septiembre de 2015 la subdirectora de gestión y desarrollo de la Secretaría Distrital de Integración Social hizo constar lo siguiente: (ff.135-137)

Que en la planta de empleos de la entidad no existe ni ha existido el empleo de Docente, Profesor o Directivo Docente.

Que de acuerdo con las funciones y competencias asignadas a la Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano en la expedición de certificaciones laborales se tienen en cuenta los empleos de la planta de personal y los manuales de funciones respectivos, no siendo posible aplicar analogía, equivalencia o similitud funcional en la identificación de los empleos y funciones asignadas a los mismos.

Que en la Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano solo existen Manuales de Funciones a partir del año 1985, razón por la cual, de acuerdo con la información que reposa en la historia laboral se certificarán las funciones y empleos que desde dicha fecha ostenta la servidora pública.

Que revisada la historia laboral y la documentación que reposa en la Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano, se pudo constatar que BERTINA GÓMEZ DE ZULUAGA, identificada con la cédula de ciudadanía número 27.760.661 de Ocaña (Norte de Santander) prestó sus servicios en el Departamento Administrativo de Bienestar Social hoy Secretaría Distrital de Integración Social desde el 7 de Febrero de 1973 hasta el 31 de diciembre 1973 a través de Contrato Individual de Trabajo.

Funciones: No se registran documentos que contengan funciones del empleo

Mediante un Contrato de Prestación de Servicios N°027, desde el 1 de Enero al 31 de Diciembre de 1974, desempeñando el cargo de Directora del Jardín Infantil San Jorge, ubicado en la calle 45S N° 13-83.

Funciones: No se registran documentos que contengan funciones del empleo

Posteriormente fue vinculada con nombramiento en propiedad mediante Decreto 034 del 17 de Enero de 1975, para desempeñar el cargo de Directora de Escuela Hogar, a partir del 1 de Enero de 1975, cargo que fue creado por Decreto 1587 de 1974.

Funciones: No se registran documentos que contengan funciones del empleo.

A partir del 4 de Diciembre del año 1979, fue trasladada del Jardín Infantil Samper Mendoza al Centro de Recepción, donde ejerció funciones Directora de Jardín. Funciones: No se registran documentos que contengan funciones del empleo.

Mediante Decreto N° 986 de 20 de Junio de 1980, fue ascendida al Cargo de Coordinador I, del programa 59 Sub-programa 02 División de Atención al Menor, desde el 28 de Julio de 1980 hasta el 15 de Julio de 1982.

Funciones: No se registran documentos que contengan funciones del empleo.

Posteriormente mediante Decreto N° 1395 del 15 de Julio de 1982, fue

ascendida a Coordinador II Grado 15, en el Capítulo XIV, Programa 2000, Dirección del Departamento, Desarrollo Social y Subdirección Operativa, desde el 15 de Julio de 1982 hasta el 1 de Enero de 1986.

Manual de Funciones: 1985. Pág.127-128

Naturaleza del cargo

Coordinar, dirigir, orientar, supervisar y evaluar labores administrativas y operativas encaminadas a garantizar el normal desarrollo de las actividades de la Institución.

Funciones:

1. Planear, organizar, colaborar los proyectos a cargo.
2. Colaborar con el jefe de la división en la formulación de políticas, fijación de métodos y procedimientos de trabajo.
3. Planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo del personal a su cargo.
4. Programar y asistir a reuniones con el personal a cargo y con el equipo interdisciplinario.
5. Asistir a las reuniones programadas por la división.
6. Rendir informes de las actividades de tipo social desarrolladas en la institución.
7. Establecer y mantener contactos interinstitucionales de acuerdo a las necesidades de los programas a desarrollar.
8. Estudiar y evaluar con el equipo interdisciplinario la problemática individual o socio-familiar del usuario cuando se requiera.
9. Programar actividades de carácter cultural y social con el personal.
10. Elaborar y presentar las novedades del personal a su cargo.
11. Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados para el desempeño del cargo.
12. Y las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.

Mediante decreto N° 0750 del 26 de Febrero de 1987, desempeñó el cargo de Asistente Administrativo V, desde el 1 de Enero de 1987 hasta el 31 de Diciembre 1989.

Posteriormente se le comunico que por resolución N° 1057 de Noviembre 27 de 1989, fue inscrita en Carrera Administrativa, para el cargo Administrativo Profesional Universitario VIII Grado 15 y Cargo Funcional Director de Centro, desde el 1 de Enero de 1990 hasta el 4 de Julio de 1995.

Manual de Funciones: 26 de Septiembre de 1989. Sin número de Página.  
Descripción de Funciones:

1. Planear, dirigir y evaluar todas las acciones administrativas y

operativas de la Institución dirigidas a ejecutar las políticas sociales del Departamento Administrativo de Bienestar Social y lograr los objetivos de la Institución.

2. Coordinar y asesorar las diferentes acciones de los funcionarios a su cargo.

3. Asignar las responsabilidades del personal a su cargo.

4. Participar con el equipo técnico en la elaboración anual de la programación operativa del centro.

5. Planear, convocar y presidir las reuniones generales de personal y los específicos del equipo técnico.

6. Manejar y distribuir racionalmente los recursos financieros asignados al centro

7. Orientar y supervisar los procesos de suministros de alimentos, elementos de aseo, vestuario, elementos personales de los menores, material pedagógico y de oficina y propender por la distribución racional y el uso adecuado de ellos.

8. Responder por los inventarios asignados y realizar actividades de control de los elementos devolutivos y de consumo.

9. Estar atento a las fallas de orden locativo y solicitar su arreglo oportuno.

10. Planear y aprobar vacaciones y permisos especiales del personal a cargo en coordinación con la jefatura de la división.

11. Mantener informado al jefe de la división sobre el funcionamiento del centro y rendir informes solicitados por el.

12. Asistir a las reuniones convocadas por la jefatura de la división.

13. Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados.

14. Y las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.

15. Cumplir con todos los deberes y responsabilidades que le exige el servicio público.

16. Vinculación: Cargo De Carrera Administrativa.

Mediante Decreto número 153 de Noviembre 24 de 1994, fue reincorporada en la Planta de Personal del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, desempeñando el cargo de Profesional Universitario Grado 09, como profesional en Ciencias de la Educación, de la división de asistencia y protección, en el Centro Juvenil Femenino de la Subdirección de Protección, desde el 24 de Noviembre de 1994 hasta el 4 de Julio de 1995.

Manual de Funciones: Resolución 0002 del 13 de Enero de 1993. Pág. 150-151

Propósito Principal:

Conocimientos específicos del cargo, adaptabilidad a situaciones diversas, adaptabilidad a trabajos en grupo, capacidad de decisión, capacidad de dirección, capacidad de organización y prevención, inventiva, manejo de relaciones interpersonales, facilidad de expresión verbal y escrita.

Descripción de Funciones:

1. Planear, dirigir y evaluar todos los procesos administrativos y operativos de la Institución o Centro dirigidos a ejecutar las políticas sociales del DABS y lograr sus objetivos.
2. Dirigir y coordinar las diferentes actividades de los funcionarios a su cargo.
3. Diseñar con la participación del equipo técnico- social, la programación operativa de la Institución o Centro.
4. Programar, convocar, presidir las reuniones de personal y las específicas de los equipos técnicos sociales.
5. Manejar y distribuir racionalmente los recursos humanos y financieros asignados.
6. Supervisar los procesos de suministros de alimentos, elementos de aseo de vestuario, elementos de higiene y aseo de los usuarios, materiales pedagógicos y de oficina propender por su distribución racional y uso adecuado.
7. Velar por el adecuado y oportuno mantenimiento de las instalaciones a su cargo.
8. Rendir los informes que sobre el desarrollo de sus actividades le sean solicitados.
9. Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y las que le asigne el jefe inmediato.

### **2.3. Marco normativo y jurisprudencial**

Para desatar la cuestión litigiosa, es necesario hacer el siguiente recuento normativo:

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 y es definida como una prestación especial concedida a los docentes, con el fin de reconocer a los

docentes su dedicación, entereza y esfuerzo. Su regulación se encuentra consagrada en el artículo 1.º ibídem, según la cual «los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, de conformidad con las prescripciones de la presente Ley».

El numeral 3 del artículo 4.º ibídem señala que para ser beneficiario de la pensión gracia es necesario que el peticionario acredite que «no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional», como quiera que su finalidad fue la de «compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales, respecto de las asignaciones que a su vez, recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; y esta diferencia existía porque en virtud de la Ley 39 de 1903<sup>2</sup>, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación»<sup>3</sup>.

Con posterioridad, se expidió la Ley 116 de 1928 «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927<sup>4</sup>», y en su artículo 6.º extendió el beneficio de la pensión gracia en los siguientes términos:

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

---

<sup>2</sup> «sobre Instrucción Pública».

<sup>3</sup> Véase la sentencia del 2 de febrero de 2017, expediente 3561-14 consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cueter

<sup>4</sup> «Sobre aumento y reconocimiento de pensiones»

La norma en comento dejó vigente la exigencia señalada en la Ley 114 de 1913 de no recibir otra pensión nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo esa incompatibilidad, que tiene su fuente en la prohibición de la Constitución de 1886 de no recibir doble asignación del erario, norma que a su vez fue reproducida en el artículo 128 de la Carta Política de 1991.

Ahora bien, la Ley 37 de 1933 «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados» en su artículo 3.º hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario, en los siguientes términos:

Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

De lo anterior, se tiene que una de las condiciones exigidas para ser beneficiario de la pensión gracia, ya sea por servicios docentes en primaria, secundaria o normalista, es que se hayan prestado en entidades territoriales, pues la compartibilidad pensional que consagra la ley es con pensiones reconocidas por los departamentos o municipios.

Sobre el particular, es preciso señalar que la Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.º parcial y 4.º numeral 3. de la Ley 114 de 1913, expresó:

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

Como consecuencia del proceso de nacionalización de la educación, que trajo la Ley 43 de 1975 «por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones» los docentes de primaria y secundaria quedaron vinculados con la Nación y por ende, ya no se presentarían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Luego, se expidió la Ley 91 de 1989 «por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio» disposición que en su artículo 1.º estableció:

**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.

Por su parte, en su artículo 15 ordinal 2 fijo un límite temporal para tener derecho a la pensión gracia en los siguientes términos:

## 2.- Pensiones

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-489 de 2000, siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer.

A. 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.

De las normas previamente señaladas se deduce que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, por quedar todos los docentes

vinculados con la Nación. Por ello, la Sala sigue el criterio expuesto por la sala plena de esta corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2.º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

La providencia previamente señalada sostuvo lo siguiente:

[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por haberseles 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 '[...]con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación', hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera '[...]otra pensión o recompensa de carácter nacional'.

[...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la '[...]pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año', que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 lb.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. 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<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, analizó la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, literal b), de la Ley 91 de 1989, en los siguientes términos:

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la 'nacionalización' de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada 'pensión gracia', de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado 'por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica', nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de 'hacer las leyes', que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

---

<sup>5</sup> Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación.

De las consideraciones que anteceden, se concluye que el reconocimiento y pago de la pensión gracia se obtiene: i) por haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años; ii) estar vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; iii) haber cumplido la edad de cincuenta años; y, iv) haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

### **2.3.1. Naturaleza jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social**

A través del Acuerdo 78 de 1960 del Concejo de Bogotá, se creó el «Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social<sup>6</sup>», como una entidad dependiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con funciones específicas de asistencia y protección social del Distrito, según lo dispuesto en el artículo 2 que señala:

---

<sup>6</sup> Artículo 1. Créase el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social, dependiente del Alcalde Mayor de Bogotá.

Artículo 2.- El Departamento que se crea por el presente Acuerdo tendrá a su cargo todas las funciones específicas de asistencia y protección social del Distrito y en especial las siguientes:

Organizar y dirigir todas las labores de protección de la niñez desamparada;

Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de mujeres y de protección a la madre;

Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de inválidos, ancianos, indigentes, mendigos y víctimas de calamidades sociales y casos de emergencia;

Coordinar las actividades de las entidades asistenciales de carácter privado que contraten con el Distrito;

Prestar los servicios de suplemento nutricional en las escuelas, jardines infantiles, salas cunas, gotas de leche y establecimientos carcelarios dependientes del Distrito Especial y administrar los servicios de vestuario, peluquería y otros similares de carácter gratuito que se establezcan a favor de los escolares y de las personas protegidas por la asistencia pública;

Realizar estudios y campañas de salud mental en desarrollo de planes de protección y rehabilitación;

Organizar o dirigir o contratar servicios asistenciales;

Organizar o dirigir equipos de asistencia social y destinarlos bajo su directo cuidado a las dependencias que los requieran, e

Realizar todas las investigaciones necesarias para planear técnicamente los servicios de asistencia y protección social en el Distrito Especial de Bogotá.”

Posteriormente, a través del artículo 18 del Decreto 3133 de 1968<sup>7</sup>, se dispuso que el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social se denominaría Departamento Administrativo de Bienestar Social y en ella se

---

<sup>7</sup> Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá.

conservó la naturaleza jurídica de la entidad, sin realizar cambios específicos en el tema funcional.

Ahora bien, a través del Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, se transformó el Departamento Administrativo de Bienestar Social en la Secretaría Distrital de Integración Social y en su artículo 89 dispuso lo siguiente:

Artículo 89. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Integración Social.

La Secretaría Distrital de Integración Social es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social.

Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo para las secretarías, la Secretaría Distrital de Integración Social tiene las siguientes funciones básicas:

Formular, orientar y desarrollar políticas sociales, en coordinación con otros sectores, organismos o entidades, para los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, en especial de aquellos en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad y promover estrategias que permitan el desarrollo de sus capacidades.

Dirigir la ejecución de planes, programas y proyectos de restablecimiento, prevención, protección y promoción de derechos de las personas, familias y comunidades, en especial aquellas de mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

Establecer objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo, para asegurar la prestación de servicios básicos de bienestar social y familiar a la población objeto.

Desarrollar políticas y programas para la rehabilitación de las poblaciones vulnerables en especial habitantes de la calle y su inclusión a la vida productiva de la ciudad.

En el Distrito Capital se creó la Secretaría de Educación mediante el Acuerdo 26 de 1955, y según el Acuerdo 27 de 1972, a esa entidad le correspondía i) formular los criterios y las normas que deben orientar el desarrollo de los planes y programas del sector educativo y cultural en el Distrito Especial de Bogotá; ii) dirigir y ejecutar los programas educativos a su cargo y coordinar los que adelanten los establecimientos privados de acuerdo con las disposiciones vigentes y las delegaciones del Gobierno Nacional; ii) proveer a la expansión y mejora de la educación y cultura en todos sus niveles en forma directa o mediante la cooperación con instituciones oficiales o privadas; iii) ejercer las inspecciones sobre la educación formal, informal y cultural que se imparta en el Distrito; y, iii) dirigir y coordinar programas de investigación, evaluación y perfeccionamiento profesional y difundir información científica sobre nuevas técnicas metodológicas.

Así mismo, el Acuerdo 257 de 2006, por medio del cual se transformó el Departamento Administrativo de Bienestar Social en la Secretaría de Integración Social, también reguló en forma específica el sector educación, y dispuso que éste estaba integrado por la Secretaría de Educación del Distrito, y por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP.

En ese orden, es claro que los objetivos y funciones del Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, son sustancialmente diferentes a los que cumple la Secretaría de

Educación, específicamente en lo que hace relación a la ejecución de los programas educativos.

### **2.3.2 Análisis de la profesión docente**

Por medio del Decreto 2277 de 1979 se estableció «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», disposición que en su artículo 2 señaló:

Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de conserjería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

De la normatividad previamente transcrita se tiene que el docente es aquel que se dedica profesionalmente a la enseñanza en una determinada área de conocimiento y disciplina académica en los planteles autorizados por el Ministerio de Educación Nacional.

El citado concepto ha ampliado el ejercicio de la enseñanza en las funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de conserjería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de



adultos y demás actividades de educación formal, e incluye dentro de su definición a los profesores normales e instructores públicos, directores de planteles educativos e inspectores de educación.

Sobre el particular, se tiene que esta corporación en la sentencia del 8 de febrero de 2001, expediente 2387-00 señaló lo siguiente:

La profesión docente no se predica exclusivamente de quienes ejercen la enseñanza en los planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles, comprende otros destinos que sean desempeñados por el personal docente

[...]

La anterior norma es de una claridad meridiana, que no admite ningún tipo de duda, en el sentido de que se aplica a todos los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de educación de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.<sup>8</sup>

## **2.4. Caso concreto**

**2.4.1.** Según las certificaciones aportadas al plenario, se encuentra que la señora Bertina Gómez de Zuluaga prestó sus servicios en el Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social en los siguientes términos:

i) Desde el 7 de Febrero de 1973 hasta el 31 de diciembre 1973 a través de Contrato Individual de Trabajo; ii) posteriormente suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No.027 desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1974, para desempeñar el cargo de directora del Jardín Infantil San Jorge;

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Rad 2867/2387/2000, C.P Jesús María Lemus Bustamante, 8 de febrero de 2001.

iii) a través del Decreto 034 del 17 de Enero de 1975, fue designada en propiedad para ocupar el cargo de directora de Escuela. En dicha institución educativa prestó sus servicios entre el 1.º de enero de 1975 y el 4 de diciembre de 1979, fecha en que fue trasladada al «centro de recepción» donde ejerció funciones de directora de jardín; y, iv) mediante Decreto 986 de 20 de Junio de 1980, fue ascendida al cargo de coordinador I del programa 59 Sub-programa 02 División de Atención al Menor, desde el 28 de Julio de 1980 hasta el 15 de Julio de 1982.

Del contenido de la certificación se lee que de los cargos previamente señalados no se acreditaron funciones y tampoco obra en el plenario actividad probatoria por parte de la actora para determinar que ejerció funciones como como docente. La citada circunstancia impide realizar un juicio pensional adecuado a la realidad, como quiera que es necesario contar con todos los elementos de juicio cuando se pretende determinar la titularidad de una situación particular como el ejercicio de la función docente.

Así las cosas, al no existir prueba que logre demostrar cuales fueron las funciones ejercidas durante el periodo de tiempo previamente señalado, se encuentra que no procede adjudicar derecho alguno, pues adicional a lo expuesto, la denominación del cargo por sí mismo, no esclarece que las funciones de la actora fueran en la docencia.

Sobre el particular, es preciso señalar que el asesor del área de talento humano de la Secretaría Distrital de Integración en la certificación que obra a folios 135-137 expresó que «en la planta de empleos de la entidad no existe ni ha existido el empleo de Docente, Profesor o Directivo Docente», afirmación que no fue controvertida por la parte actora y por ende, permite desvirtuar la afirmación de la demanda en la que se pretende equiparar de

manera analógica funciones administrativas con el ejercicio de la docencia.

Ahora bien, de los periodos que acreditó entre el 15 de julio de 1982 y el 4 de julio de 1995 se encuentra lo siguiente:

-Mediante Decreto 1395 del 15 de Julio de 1982, fue designada en el cargo de coordinador II Grado 15, en el Capítulo XIV, Programa 2000, Dirección del Departamento, Desarrollo Social y Subdirección Operativa, desde el 15 de Julio de 1982 hasta el 1 de Enero de 1986. En el manual de funciones se señaló:

1. Planear, organizar, colaborar los proyectos a cargo.
2. Colaborar con el jefe de la división en la formulación de políticas, fijación de métodos y procedimientos de trabajo.
3. Planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo del personal a su cargo.
4. Programar y asistir a reuniones con el personal a cargo y con el equipo interdisciplinario.
5. Asistir a las reuniones programadas por la división.
6. Rendir informes de las actividades de tipo social desarrolladas en la institución.
7. Establecer y mantener contactos interinstitucionales de acuerdo a las necesidades de los programas a desarrollar.
8. Estudiar y evaluar con el equipo interdisciplinario la problemática individual o socio-familiar del usuario cuando se requiera
9. Programar actividades de carácter cultural y social con el personal.
10. Elaborar y presentar las novedades del personal a su cargo.
11. Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados para el desempeño del cargo.
12. Y las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.

-A través del Decreto 0750 del 26 de Febrero de 1987 fue nombrada como asistente administrativo V, desde el 1 de enero de 1987 hasta el 31 de diciembre de 1989, fecha en que le fue comunicada su inscripción en carrera administrativa para el cargo administrativo denominado profesional universitario VIII Grado 15 – empleo funcional Director de

Centro, desde el 1 de enero de 1990 hasta el 4 de Julio de 1995. El manual describió las siguientes funciones:

1. Planear, dirigir y evaluar todas las acciones administrativas y operativas de la Institución dirigidas a ejecutar las políticas sociales del Departamento Administrativo de Bienestar Social y lograr los objetivos de la Institución.
2. Coordinar y asesorar las diferentes acciones de los funcionarios a su cargo.
3. Asignar las responsabilidades del personal a su cargo.
4. Participar con el equipo técnico en la elaboración anual de la programación operativa del centro.
5. Planear, convocar y presidir las reuniones generales de personal y los específicos del equipo técnico.
6. Manejar y distribuir racionalmente los recursos financieros asignados al centro
7. Orientar y supervisar los procesos de suministros de alimentos, elementos de aseo, vestuario, elementos personales de los menores, material pedagógico y de oficina y propender por la distribución racional y el uso adecuado de ellos.
8. Responder por los inventarios asignados y realizar actividades de control de los elementos devolutivos y de consumo.
9. Estar atento a las fallas de orden locativo y solicitar su arreglo oportuno.
10. Planear y aprobar vacaciones y permisos especiales del personal a cargo en coordinación con la jefatura de la división.
11. Mantener informado al jefe de la división sobre el funcionamiento del centro y rendir informes solicitados por el
12. Asistir a las reuniones convocadas por la jefatura de la división.
13. Responder por el adecuado uso y mantenimiento de los elementos asignados.
14. Y las demás funciones que le asigne el superior inmediato y sean propias de su cargo.
15. Cumplir con todos los deberes y responsabilidades que le exige el servicio público.
16. Vinculación: Cargo De Carrera Administrativa.

- Mediante Decreto 153 de Noviembre 24 de 1994, fue reincorporada en la Planta de Personal del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, hoy Secretaría Distrital de Integración Social,

desempeñando el cargo de profesional universitario grado 09, como profesional en Ciencias de la Educación, de la división de asistencia y protección, en el Centro Juvenil Femenino de la Subdirección de Protección, desde el 24 de Noviembre de 1994 hasta el 4 de Julio de 1995. El manual de funciones señaló lo siguiente:

1. Planear, dirigir y evaluar todos los procesos administrativos y operativos de la Institución o Centro dirigidos a ejecutar las políticas sociales del DABS y lograr sus objetivos.
2. Dirigir y coordinar las diferentes actividades de los funcionarios a su cargo.
3. Diseñar con la participación del equipo técnico- social, la programación operativa de la Institución o Centro.
4. Programar, convocar, presidir las reuniones de personal y las específicas de los equipos técnicos sociales.
5. Manejar y distribuir racionalmente los recursos humanos y financieros asignados.
6. Supervisar los procesos de suministros de alimentos, elementos de aseo de vestuario, elementos de higiene y aseo de los usuarios, materiales pedagógicos y de oficina propender por su distribución racional y uso adecuado.
7. Velar por el adecuado y oportuno mantenimiento de las instalaciones a su cargo.
8. Rendir los informes que sobre el desarrollo de sus actividades le sean solicitados.
9. Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y las que le asigne el jefe inmediato.

Del análisis de las funciones previamente señaladas se tiene que son de carácter administrativo y de sentido colaborativo que se desprende de la naturaleza de la entidad en su relación con el distrito, de ahí que al igual que la manifestación del asesor del área de talento humano haya calificado la inexistencia del empleo docente.

Adicional a lo expuesto, se tiene que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 1.º del Acuerdo 78 de 10 de diciembre de 1960 por el cual se «crea

el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social dependiente del Alcalde Mayor de Bogotá» y 18 del Decreto 3133 de 1968<sup>9</sup>, la naturaleza funcional de la entidad es la asistencia al distrito en asuntos de bienestar social, lo cual se diferencia de manera evidente de las funciones que desarrolla la alcaldía en temas educativos<sup>10</sup>.

En efecto, la educación distrital y la potestad administrativa de nombramiento de docentes distritales de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 115 de 1994<sup>11</sup> y el artículo 7.3 de la Ley 715 de 2001<sup>12</sup> son competencias del sector central del distrito, lo que quiere decir que la Secretaría de Integración Social no tiene la facultad de administrar el ejercicio de la docencia, al no encontrarse directamente un acto de delegación por parte del Distrito.

En consecuencia, no se estima que las funciones desempeñadas por la actora sean asimilables como se pretende, pues si la ley permitiera hacer una interpretación extensa de ellas, tampoco se podría realizar un juicio de valor encaminado a que las funciones de «supervisar los procesos de suministros de alimentos, elementos de aseo de vestuario, elementos de higiene y materiales pedagógicos», se relacionan con el ejercicio de la enseñanza, pues de ninguna de estas funciones se extrae que la actora haya ejercido la docencia en establecimientos públicos de enseñanza.

**2.4.2.** La parte actora solicita se dé cumplimiento al precedente jurisprudencial fijado por esta corporación en la sentencia del 1 de marzo de 2007<sup>13</sup>,

---

<sup>9</sup> Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá.

<sup>10</sup> Véase la sentencia del 15 de septiembre de 2014, expediente 3633-14 consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez

<sup>11</sup> Por la cual se expide la ley general de educación.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Subsección “A”. Consejero ponente: Jaime Moreno García. Sentencia del primero (1) de marzo de (2007), Radicación número: 25000-23-25-000-2001-04697-01 (0863-05). Actor: Cecilia Pinzón Pinzón. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social

expediente 0863-05, al considerar que en dicho proceso se analizaron fundamentos fácticos y jurídicos que son plenamente aplicables a su caso particular y que evidencian de manera clara que procede el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Sobre el particular, se tiene que a pesar de que el Departamento Administrativo de Bienestar Social colaboró en su momento a la Alcaldía de Bogotá con labores de apoyo a la docencia, y en virtud de funciones similares en otros casos se ha computado el tiempo trabajado en ésta entidad para el reconocimiento de pensiones gracia, se hace necesario analizar si la providencia de cuyos efectos se quieren extender, resulta ser un precedente horizontal ajustable de manera automática, o si por el contrario, atendiendo a sus características fácticas y jurídicas resulta ser inaplicable al caso en concreto.

Esta corporación en la sentencia del 1.º de marzo de 2007, analizó una demanda de nulidad y restablecimiento, que pretendía el reconocimiento y pago de una pensión gracia, aportando para el efecto tiempos de servicios docente al servicio del Departamento Administrativo de Bienestar Social y en el Distrito Capital.

El análisis jurídico y probatorio del citado proceso, dista de manera sustancial con los argumentos que se debaten en el presente caso, como quiera que en dicho proceso, se encontró que existía una relación directa entre las funciones de enseñanza de la demandada y el concepto de docente, asunto que no se avizora en el caso bajo estudio, toda vez que la actora no acredita si quiera haber ejercido la labor de docencia.

En consecuencia, a pesar de que hayan puntos asimilables, esto no es motivo para equiparar los presupuestos fácticos y obtener el derecho de manera automática, como lo pretende la demandante, toda vez que se requiere llevar a cabo un ejercicio claro de adecuación entre la jurisprudencia sugerida y la realidad probatoria, que logre darle al juzgador absoluta certeza y claridad sobre el tratamiento irrazonable, desigual y discriminatorio que se genera de una sentencia con respecto a un precedente.

Por las razones que anteceden, se concluye que la demandante no cumple los requisitos de vinculación que exige el Decreto 2277 de 1979 y la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia, pues ni siquiera demostró su condición de docente en todos los tiempos laborados, en consecuencia, se confirmará el fallo que denegó las súplicas de la demanda.

### **3. Condena en costas**

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016<sup>14</sup>, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regulación de la condena en costas, de un criterio subjetivo a un objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional

---

<sup>14</sup> Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.



realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 3.º del artículo 365<sup>15</sup> del Código General del Proceso, se condenará a la parte demandante al pago de las costas de segunda instancia, por haberse confirmado la sentencia del inferior y encontrarse claramente acreditado que la parte demandada durante el trámite de segunda instancia ejerció su derecho de defensa, a través del escrito de alegatos de conclusión.

Las costas serán liquidadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

---

<sup>15</sup> En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

## **FALLA**

**1.CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A, que denegó las súplicas de la demanda, dentro del proceso promovido por Bertina Gómez de Zuluaga contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

**2. CONDENAR** en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**