



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

San Andrés Isla, siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013)

MAGISTRADO PONENTE: JOSE MOW HERRERA

**EXPEDIENTE No.:** 88-001-23-33-000-2013-00021-00  
**M. CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** VIRGILIA CARRILLO MAZA  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL

Agotadas las etapas procesales establecidas en la Ley 1437 de 2011, Procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso iniciado por VIRGILIA CARRILLO MAZA en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

### **1. PRETENSIONES**

*“1. Se declare la nulidad del acto administrativo-Resolución No. 18851 del 17 de julio de 2002 proferido por el Subdirector General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” mediante el cual se negó el reconocimiento de la pensión gracia a mi poderdante.*

*2. Se declare la nulidad del acto administrativo -Resolución No.0523 del 04 de febrero de 2004 proferido por el feje de Oficina Jurídica de la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” por medio del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por mi representada.*

*3. Se declare la nulidad del acto administrativo -Se declare la nulidad del Acto Ficto o Presunto Negativo surgido del silencio administrativo negativo al no darse respuesta a la petición de pensión gracia radicada el 5 De diciembre de 2011, mediante el cual se negó el reconocimiento de la pensión de Gracia a mi poderdante por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, entidad que viene asumiendo las funciones de CAJANAL EICE-EN LIQUIDACIÓN.*

4. *Se declare a la docente VIRGILIA CARRILLO MAZA tiene derecho a que la Caja Nacional de Previsión Social EICE "CAJANAL EICE-EN LIQUIDACIÓN" le reconozca la pensión gracia en cuantía del 75% del IBL en donde se incluyan todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la fecha del status pensional o adquisición del derecho de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 en concordancia la Ley 4 de 1966 y el Decreto 1743 de 1966.*

5. *Como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a título de restablecimiento del derecho a la Caja Nacional de Previsión Social "CAJANAL EICE- EN LIQUIDACIÓN" o quien haga sus veces o la remplace, a reconocer y pagar la Pensión Gracia a la docente VIRGILIA CARRILLO MAZA a partir del 5 de enero de 2002, día en que adquirió status pensional por edad, retroactivamente toda vez que no ha operado la prescripción trienal, y se incluya en la liquidación todos y cada uno de los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la fecha de consolidación del derecho pensional (status) con los correspondientes ajustes de ley.*

6. *Se Ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 de la ley 1437 de 2011.*

7. *Se Ordene a la entidad demandada, de no efectuarse el pago en forma oportuna, la liquidación de intereses moratorios en los términos del numeral 4° del artículo 195 de la ley 1437 de 2011.*

8. *Se ordene el ajuste de valor o indexación de la condena en los términos del inciso final del artículo 187 de la ley 1437 de 2011.*

9. *Se condene obligatoriamente en costas a la demandada de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011".*

## **2. HECHOS**

El apoderado judicial de la demandante señala que:

1. La Docente VIRGILIA CARRILLO MAZA, identificada con cédula de ciudadanía No. 22.401.326 de Barranquilla, nació el 5 de enero de 1952, según lo consignado en el registro civil de nacimiento que se aporta con la presente demanda, razón por la cual a la fecha cuenta con más de 50 años de edad.

2. La Docente VIRGILIA CARRILLO MAZA ha presentado servicios al Estado como docente territorial y/o nacionalizado.

**3.** La Señora VIRGILIA CARRILLO MAZA fue nombrada como docente de primaria en el Instituto Educativo Instituto Bolivariano mediante resolución No. 037 del 25 de abril de 1973 la cual fue aprobada por el Decreto Intendencial No. 100 del 03 de mayo de 1973, se posesionó de su cargo mediante acta de posesión No. 719 del 04 de mayo de 1973, su nombramiento surtió efectos fiscales a partir del 25 de abril de 1973.

**4.** El acto administrativo de nombramiento, Decreto No. 100 del 03 de mayo de 1973, fue proferido por el Intendente Nacional de San Andrés y Providencia Islas y ante éste mismo se posesionó, según artículo 1° de la ley 91 de 1989 y 10 de la ley 43 de 1975, nombramiento que hace pertenecer a la demandante Virgilia carrillo maza al “personal nacionalizado”.

**5.** Con la expedición de la ley 43 de 1975 se nacionalizó la educación primaria y secundaria por tal razón, los docentes territoriales fueron transferidos a la Nación, todo en virtud del proceso de nacionalización.

**6.** Posteriormente, fue nombrada como docente de primaria en la Institución de la Sagrada Familia mediante Resolución No. 001 del 10 de enero de 1976.

**7.** El “Ordinario” (sic) Competente para la educación nacional contratada, quien asumió la administración de la educación de San Andrés Islas en virtud del régimen concordatario, profirió la resolución No. 001 del 10 de enero de 1976 en donde crea el cargo de profesora de primaria para el colegio de la Sagrada Familia y asigna a la demandante en este cargo.

**8.** VIRGILIA CARRILLO MAZA se ha desempeñado con honradez, consagración, idoneidad y buena conducta en el ejercicio de sus funciones como docente, no ha sido sancionada disciplinariamente ni recibe recompensa alguna de parte de la Nación.

**9.** En consecuencia la Docente VIRGILIA CARRILLO MAZA causó su derecho a la pensión gracia o adquirió status pensional como docente NACIONALIZADO el 05 de enero de 2002, fecha en que cumplió los 50 años de edad y por contar con más de 20 años de servicio al magisterio oficial, conforme a lo establecido en la ley 114 de 1913 y la jurisprudencia, téngase en cuenta que laboró como docente en forma continua desde el 25 de abril de 1973.

**10.** La demandante presentó el 8 de febrero de 2002 petición a la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” con el fin de obtener el reconocimiento de su pensión de gracia, profiriéndose por parte ésta la resolución No. 18851 del 17 de julio de 2002 por medio de la cual se negó dicho reconocimiento, bajo el argumento que el ente educativo que certifica el tiempo laborado por la señora VIRGILIA CARRILLO MAZA, es de carácter nacional.

**11.** La demandante presentó recurso de apelación contra el anterior acto administrativo, el 23 de agosto de 2002, el cual fue reiterado y complementado el 27 de diciembre de 2002.

**12.** CAJANAL profirió la resolución No. 0523 del 04 d febrero de 2004, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación, en donde el jefe de la oficina jurídica confirmó en todas y cada una de sus partes la resolución No. 18851 del 17 de julio de 2002, por considerar que la docente VIRGLIA CARRILLO MAZA mantuvo una vinculación del orden Nacional.

**13.** La Caja Nacional de Previsión Social, hizo énfasis en el que el tiempo laborado por la demandante en el Departamento Archipiélago de San Andrés a partir del 01 de febrero de 1976, fue por nombramiento/designación del Gobierno Nacional, situación que no es cierta desde ningún punto de vista jurídico todo vez que nunca ha existido un nombramiento de la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional.

**14.** El 6 de diciembre de 2011, la docente VIRGILIA CARRILLO MAZA solicitó por segunda vez a CAJANAL EICE-EN LIQUIDACIÓN/UGPP el reconocimiento de su pensión gracia, sin que hasta la fecha se haya notificado acto administrativo alguno que resuelva de fondo la petición de carácter particular y concreto.

**15.** Según el artículo 1° de la ley 91 de 1989, es de carácter NACIONALIZADO toda vez que el nombramiento fue hecho por una entidad territorial antes de 01 de enero de 1976 y su posterior asignación por el coordinador de la educación nacional contratada se hizo de conformidad con lo dispuesto por la ley 43 de 1975.

**16.** En aras de honrar el Derecho Fundamental a la Igualdad consagrado en nuestra carta política, CAANAL EICE, en casos similares al de la demandante

ha reconocido y pagado pensión gracia a docentes de San Andrés Islas, para tal efecto y como elemento probatorio anexo a la presente demanda copia simple de la resolución No. 20543 del 3 de junio de 2009, donde se reconoció la pensión gracia a la Docente Juan Esther Gómez y los documento que sirvieron de soporte.

17. Por último, debo manifestar que la demandante cumple con todos los requisitos consagrados en la ley 114 de 1913, para la pensión gracia toda vez que tiene más de 50 de años de edad y más de 20 años de servicio al magisterio como docente territorial y/o nacionalizado en los términos del artículo 1° de la ley 91 de 1989, también estuvo vinculada al servicio oficial docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, así mismo se ha desempeñado con honradez, idoneidad, consagración y buena conducta.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS PRETENSIONES**

- Constitución Política artículos: 1, 2, 4, 29, 48 y 53.
- Condigo Contencioso Administrativo artículo: 2.
- La Ley 114 de 1913 artículos: 1, 4.
- La Ley 116 de 1928 artículo: 6.
- La Ley 37 de 1933 artículo: 3.
- La Ley 43 de 1975 artículos: 1, 2, 10 y 12.
- La Ley 91 de 1989 artículos: 1 y 15.

### **4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El apoderado judicial de la demandante señala, que al contemplar la Constitución para el Estado Colombiano esa concepción de Estado Social de Derecho, implica que principalmente es de su esencia la legalidad, que es un Estado regido por normas jurídicas que conforman un ordenamiento jurídico. Implica que en Colombia no se pueden tomar decisiones por parte de la administración que no se encuentran amparadas por una norma legal, la cual a su vez se encuentra fundada en Constitución Nacional.

Es así como dentro de los fines esenciales del Estado encontramos también que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y

demás derechos, libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que resulta claro, que dentro de estos derechos el debido proceso y la seguridad social. El debido proceso contempla una serie de garantías para que los administrados sean sujetos de una correcta aplicación de las normas jurídicas. El principio de legalidad encuentra aquí su máxima expresión, teniendo en cuenta que la Administración no puede hacer sino lo que la ley permite y de acuerdo a lo que ella misma establece. En cuanto al derecho a la seguridad social, este aparece como un servicio público irrenunciable e imprescriptible que se les garantiza a todos los habitantes del Estado Colombiano, y por esta razón que se garantiza igualmente el pago oportuno de las pensiones legales.

Afirma, que para el caso que nos ocupa, y adentrándonos en el análisis de fondo, tenemos que mi representada al haber prestado sus servicios a la Docencia oficial del orden territorial/intendencial por mas de 20 años y contar con mas de 50 años de edad, teniendo en cuenta que además los hechos ya descritos, tiene derecho ya al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia en los términos de las Leyes 114 de 1913, 43 de 1975 y 91 de 1989.

## 5. TRÁMITE

Mediante auto de fecha 2 de mayo de 2013 se admite la demanda. (fls. 108, 109 y 110).

A través de buzón de correo electrónico fue notificado de manera personal el auto admisorio de la demanda, a la Procuraduría, a la Entidad demandada, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (fl. 114).

Mediante oficios de fecha mayo 30 de 2013, la Secretaría General de este Tribunal Administrativo, remitió copia de la demanda con sus anexos y del auto admisorio de la misma, a la demandada la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP, al Agente del Ministerio Público, Dra. INGRID POLANÍA CHÁUX, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 115-117 y 118).

Se observa la constancia del traslado de la demanda por el término de 30 días, a partir de las 8:00 a.m., del día 08 de julio de 2013. (fl. 122).

Por medio de auto del 16 de septiembre de 2013, se ordenó por secretaria citar a las partes a efectos de celebrar audiencia inicial el día 8 de octubre de 2013 a las 9:00 a.m, la cual procedió a librar comunicaciones el día 24 de septiembre del mismo año (fls. 206 y 211-214).

Finalmente, el 08 de octubre del año en curso se celebró la audiencia inicial, la cual se continuó el 23 del mismo mes y año en la que se dispuso escuchar los alegatos de conclusión y seguidamente indicar el sentido del fallo (fls. 216-224 y 234-236).

## **6. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Caja Nacional de Previsión Social-CAJANAL EICE en Liquidación mediante escrito del 7 de junio de 2013 obrando como apoderado judicial de la entidad demanda el Dr. JAIRO ALBERTO RESTREPO NOHAVÁ allega copia de la Escritura Pública No. 2630 del 22 de mayo de 2013, a través de la cual CAJANAL revoca el poder a el conferido, por lo dispuesto en el Decreto 877 del 30 de abril de 2013, CAJANAL pierde su capacidad jurídica para ser parte del proceso de carácter misional y dichas funciones las asume la Unidad Administrativa Especial de gestión Pensional y Parafiscales de Seguridad Social y por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP contestó la demanda mediante escrito allegado el día 12 de agosto de 2013, manifiesta que se opone a que se declaren probadas todas y cada una de las pretensiones de declaración y de condena contenidas en la demanda, por Carácter de fundamentos de derecho, en consecuencia, solicita respetuosamente que en la sentencia de fondo se exonere de toda responsabilidad a la Entidad que representa y de igual manera, solicita que en el fallo correspondiente, se declare probadas todas y cada una de las excepciones propuestas, respecto a los hechos están de acuerdo en unos y están en desacuerdo en otros.

La denominada pensión gracia surgió como una dadiva reconocida por la Nación a los docentes cuyo origen se remontan a ley 114 de 1913, en principio reconocida a favor de aquellos maestros de escuelas primarias

---

oficiales, que como primera condición hubiesen prestado 20 años de servicio docente.

Finalmente, señala al igual como lo advierte la parte actora en su escrito de demanda, que con la expedición de la 43 de 1975, los docentes territoriales fueron nacionalizados; lo cual implicó si así lo puede decir, que la pensión gracia para los docentes del orden territorial que se vieron inmersos en el proceso de nacionalización de la educación desapareciera. Para corregir esta situación la ley 91 de 1989 dispuso en su artículo 15 la compatibilidad entre la pensión gracia y la pensión ordinaria, finalmente concluye que la pensión de gracia, no procede para docentes que acrediten tiempos de servicio o vinculación nacional.

En este orden, y teniendo en cuenta que la demandante VIRGILIA CARRILLO MAZA, no cuenta con los 20 años de servicio como docente con tipo de vinculación Nacionalizada o Territorial en cualquiera de sus denominaciones.

Con respecto a las excepciones de fondo: propone las siguientes excepciones, de las cuales solicita sean decretadas.

-Ausencia de vicios en el acto administrativo demandado: los vicios que se le imputan carecen de fundamento de acuerdo a los preceptos de nuestro ordenamiento jurídico ya que el acto administrativo demandado, conserva incólume su presunción de validez y surte plenamente sus efectos en el mundo jurídico, puesto que esta no ha sido desvirtuada por la demandante.

-Inexistencia de la obligación de reconocer la pensión: la demandante Virgilia Carrillo Maza no cuenta con los 20 años de servicios como docente con tipo de vinculación Nacionalizada o Territorial en cualquiera de sus denominaciones.

-Prescripción: solicita tener en cuenta la prescripción de los derechos laborales conforme al art. 102 del Decreto 1848 de 1969 y el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral, como si tuviera el mismo efecto práctico, como quiera la presunta interrupción no versa sobre un derecho en concreto que CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN haya conocido sino sobre una mera expectativa.

-Cobro de lo no debido: a la demandante no se le asiste ningún derecho real para fundamentar en forma plausible o con merito las pretensiones de declaración y de condena reclamas en la demanda.

-Sobre la indexación: no se indexa las obligaciones cuyo nacimiento se sujetó a un acontecimiento futuro e incierto, como quiera que no se indexa los derechos eventuales, incompletos e imperfectos entre los que se cuenta el derecho del trabajador a demandar el pago de la pensión de jubilación, cuando su relación laboral concluye antes de cumplir la edad requerida para acceder a la prestación.

-Imposibilidad de condena en costas: se debe presumir la buena fe, a menos que se demuestre lo contrario.

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Los alegatos de conclusión se encuentran en el CD que contiene la grabación de la continuación de la audiencia inicial celebrada el día 23 de octubre del año en curso (fl. 237).

La parte demandante: intervino del minuto 6:48 al minuto 12:15 de la grabación.

La parte demandada: intervino del minuto 12:17 al minuto 17:59 de la grabación.

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

En esta oportunidad, corresponde a la Sala de Decisión de este Tribunal Contencioso Administrativo, debatir la nulidad de las Resoluciones No. 18851 del 17 de julio de 2002, Resolución No.0523 del 4 de febrero de 2004 y el Acto Ficto o Presunto Negativo surgido del silencio administrativo negativo mediante las cuales, se negó la pensión gracia solicitada por la actora VIRGILIA CARRILLO MAZA, para lo cual deberá analizar el siguiente:

## **Problema jurídico**

Debe la Sala decidir sobre si tiene o no derecho la demandante VIRGILIA CARRILLO MAZA quien adquirió su status pensional al cumplir los 50 años de edad el 5 de enero de 2002, a que UGPP le reconozca, liquide y pague la Pensión Gracia conforme a las leyes y demás normas que regulan dicha prestación.

Para resolver el aludido problema jurídico, analizará las normas que regulan la materia, así como la jurisprudencia aplicable al caso objeto de estudio y lo probado dentro del proceso.

## **Lo probado dentro del proceso**

En el caso sub lite se encuentra probado lo siguiente:

- La señora VIRGILIA CARRILLO MAZA, vecina de San Andrés Islas, Identificada con cédula de ciudadanía No. 22.401.326 de Barranquilla, nacida el día 5 de enero de 1952 (Fl. 03 cuaderno principal).
- La señora VIRGILIA CARRILLO MAZA, fue nombrada como docente del Instituto Educativo Instituto Bolivariano mediante resolución No. 037 del 25 de abril de 1973 la cual fue aprobada por Decreto Intendencial No.100 del 3 de mayo de 1973 y se posesionó mediante Acta de Posesión No. 719 del 4 de mayo de 1973 y su nombramiento surtió efectos fiscales a partir del 25 de abril de 1973. Total tiempo laborado 2 años 8 meses y 27 días (Fls. 228, 229, 230, 231 y 232 cuaderno principal).
- Mediante Resolución No. 001 del 10 de enero de 1976 fue nombrada y tomó posesión del cargo como docente de primaria en la Institución de la Sagrada Familia el 19 de junio de 1976 hasta la fecha de agosto 25 de 2006, seguía laborando (Fls. 41-42 cuaderno principal).

Para resolver se analizan los siguientes aspectos relevantes:

La pensión de Jubilación gracia:

---

Esta pensión se encuentra regulada en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. La primera creó el derecho y fijó sus parámetros: titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales, cuantía y sujeto obligado a pagarla. La segunda y la tercera ley ampliaron los titulares y el tiempo de servicio computable para esta prestación.

En efecto la Ley 114 de 1913, en sus Arts. 1 y 3, consagró esta prestación excepcional en beneficio de los maestros de escuelas primarias oficiales así:

“Artículo 1: Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años.

Artículo 3: “Los veinte años de servicio a que se refiere el artículo lo. Podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente ley.”

La Ley 116 de 1928 en su Art. 6 extendió la anterior prestación excepcional a otros docentes: Empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, así:

“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 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 en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección”

La Ley 37 de 1933, en su Art. 3 por su parte, extendió nuevamente la citada prestación a otros docentes y por otros servicios, así:

“Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por Decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

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

En resumen, los servicios válidos para la titularidad de la pensión de jubilación gracia, son los prestados como maestro de escuelas primarias oficiales, empleado o profesor de escuela normal o de inspector de

---

instrucción pública o profesor de establecimiento de enseñanza secundaria.

La pensión gracia constituye un privilegio gratuito porque la Nación hace el pago de la pensión, sin que el docente de contrapartida, esté obligado a cotizar a la respectiva Caja de Previsión Social.

En el numeral 3 del Art.4 de la Ley 114 de 1913 se prescribe que para gozar de la pensión gracia es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. ...” Es decir 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 son los educadores locales o regionales.

Al respecto de lo anterior, es decir, la incompatibilidad legal entre la pensión gracia y otra pensión carácter nacional, se pronunció La Corte Constitucional mediante sentencia C-479/98, expediente D-1973, actor, Luis Alfredo Rojas León, magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz. En ese caso el actor consideró que se violaba el derecho a la igualdad porque excluía del beneficio de la pensión gracia a aquellos docentes que recibían una recompensa de carácter nacional, sin embargo la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

“En primer lugar, es preciso recordar, que el principio de igualdad implica idéntico tratamiento para los iguales y tratamiento distinto para quienes no lo son y, por tanto, sólo es posible hablar de un trato discriminatorio cuando existe igualdad en los supuestos de hecho frente a los cuales se realiza la comparación correspondiente. Al respecto esta Corporación ha señalado:

Bajo esta perspectiva es posible sostener que al momento de expedirse la Ley 114 de 1.913, existía una justificación razonable para conceder una pensión de gracia exclusivamente para los educadores de primaria del sector oficial, dada la especial situación de inferioridad en que éstos se encontraban, por cuanto sus salarios y prestaciones eran menores que las que recibían los remunerados por la Nación. Como ya se expresó, antes de entrar en vigencia la Ley 43 de 1.975, mediante la cual se nacionalizó la

educación, las prestaciones de los educadores de primaria del sector oficial estaban a cargo de las entidades territoriales, mientras que las de los maestros de secundaria correspondían a la Nación. Tal división de cargas trajo consigo consecuencias negativas en detrimento de los educadores de primaria, pues los departamentos y municipios carecían de los suficientes recursos para establecer y pagar beneficios pensionales en favor de los maestros vinculados al ente territorial, lo que no ocurría con quienes estaban laborando con la Nación. En consecuencia, la pensión de gracia consagrada en el artículo 1 de la ley 114 de 1913 perseguía un fin legítimo, pues pretendía corregir de algún modo la desigualdad existente entre los educadores de primaria del sector oficial.

Ahora bien: a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1° de la ley 114 de 1913, materia de acusación, en favor de los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida. En efecto. Si bien en la disposición impugnada se reconoció el derecho a una pensión de gracia únicamente en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 37 de 1.933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria; quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión gracia, desde hace más de cincuenta (50) años. No existe entonces violación del artículo 13 de la Constitución, pues la pensión de gracia se concede no sólo a los maestros de primaria del sector oficial sino también a los de secundaria del mismo orden, claro está siempre y cuando se hubiesen vinculado antes del 1 de enero de 1.981 y cumplieren o llegaren a cumplir los requisitos de ley.”

En el año 1975 con la expedición de la Ley 43, se inició el proceso de nacionalización de la educación y en razón a ello se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, el Distrito Capital de Bogotá, los municipios, las intendencias y las comisarías, este proceso culminó en el año 1980. Mediante este proceso los docentes pasaron a estar a cargo de la Nación, y el Estado asumió el 100% del costo de la educación que venían prestando los entes territoriales y surgió entonces lo que se conoce como “docente nacionalizado” .

El artículo 15, No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:

*“Art. 15 A partir de la vigencia de la presente ley el PERSONAL DOCENTE NACIONAL Y NACIONALIZADO y el que se vincule con posterioridad al 1o de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*1o. ...*

*2o. Pensiones.*

*A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuvieren o llegaren a tener derecho a la PENSIÓN GRACIA, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.”*

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 habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación, aun 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.

Esta norma reguló una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de 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.

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, hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia.

De conformidad con lo anterior, 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 cumpla con la totalidad de requisitos. Se colige de lo anterior que sin la expedición de la ley 91 de 1989, los docentes que habían sido nacionalizados no hubieran podido beneficiarse de la pensión gracia.

### **Caso en concreto**

Hechas las anteriores consideraciones entrará la Sala a analizar y decidir si la demandante tiene o no derecho a que se le reconozca la pensión gracia:

La demandante argumenta que con la expedición de Ley 91 de 1989 se permitió que los educadores que venían prestando sus servicios con anterioridad al 30 de diciembre de 1980 y que llegaren a completar el tiempo requerido, tendrían derecho a la citada pensión gracia.

Argumenta además, que no ha tenido ni tiene ningún nombramiento efectuado por el Ministerio de Educación Nacional, pues su nombramiento fue efectuado por la Intendencia Especial mediante Resolución No. 037 del 25 de abril de 1973, después fue aprobada mediante Decreto No. 100 del 3 de mayo de 1973 y se posesionó en su cargo mediante acta de posesión No. 719 del 4 de mayo de 1973.

Ahora bien, la señora Virgilia Carrillo Maza laboró en las siguientes instituciones educativas: (fls. 9 y 49 cuaderno principal)

-Institución Educativa Instituto Bolivariano a partir del 04 de Mayo de 1973 hasta el 31 de enero de 1976, para un total laborado de 02 años, 08 meses y 27 días.

-Institución Sagrada Familia a partir del 19 de junio de 1976 hasta la fecha del certificado-*Agosto 25 de 2006*-, tenía un tiempo de servicio de 30 años, 01 mes y 06 días.

Observa la Sala que la vinculación de la demandante como docente del Colegio Sagrada Familia fue de orden nacional, en virtud de que el

referido colegio se encontraba adscrito al Ministerio de Educación Nacional el cual es administrado por el Vicariato de la Prefectura Apostólica de San Andrés, bajo la modalidad de Educación Nacional contratada.

La Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 24 de julio de 2008, expediente 2387, M.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez, al referirse específicamente a la educación contratada, dijo:

*“La Educación Contratada <sup>1</sup>*

*Mediante la Ley 20 de 1974, se aprobó el Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973 y surge la Educación Misional Contratada. Esta modalidad de prestación del servicio educativo posibilitó la ampliación de la educación en los sectores más apartados del país y en los antiguos territorios nacionales a través de la suscripción de contratos entre el Gobierno Nacional y la Iglesia Católica.*

*“(…)Como servicio a la comunidad en las zonas marginadas, necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial, la Iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar. Tales contratos celebrados con el Gobierno Nacional se ajustarán a criterios previamente acordados entre éste y la Conferencia Episcopal, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo VI. (...)“*

*Con el fin de desarrollar los contratos mencionados en la norma transcrita, el Gobierno expidió el Decreto 2768 de 1975, que consagró normas para la celebración de los contratos entre el Gobierno Nacional y la Iglesia Católica y estableció que serían firmados por el Ministerio de Educación Nacional a nombre del Gobierno Nacional y por el respectivo Ordinario Competente a nombre de la Iglesia, y tienen como objeto la administración por parte de esta de los centros educativos en el sector de la educación oficial, su tenor literal es el siguiente:*

*“Artículo cuarto. El nombramiento de rectores y directores, del personal docente, administrativo y de servicio, en los centros educativos bajo contrato, se hará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*1. El nombramiento de los rectores o directores de cada centro educativo o de cada conjunto de centros educativos bajo régimen contractual, lo hará el Ministerio de Educación Nacional entre los candidatos que presente el Ordinario competente. (...)“*

*El Decreto 2484 de 1976 modificó el Decreto 2768 de 1975 y estableció que el Ordinario Competente (Iglesia Católica) presentará al Ministerio de Educación Nacional los nombres del personal directivo, docente y administrativo de cada Centro Educativo o de cada conjunto de*

---

<sup>1</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo sección segunda-subsección B. Exp. No. 2387-2006 del 24 de julio de 2008, Actora: Amparo Méndez de Mow. Consejera Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez.

*Centros Educativos, para que este ratifique las novedades de personal, su tenor literal es el siguiente:*

*“El Ministerio de Educación Nacional procederá a ratificar las novedades de personal de los Centros Educativos bajo contrato de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*1. El Ordinario Competente presentará al Ministerio de Educación Nacional los nombres del personal directivo, docente y administrativo de cada Centro Educativo o de cada conjunto de Centros Educativos. (...)“*

*Mediante el Decreto 2155 de 1987, se derogaron los Decretos anteriores y en su lugar dispuso:*

*“Artículo 1’ Los contratos que de conformidad con el artículo trece del Concordato, se celebren entre el Gobierno Nacional y la Iglesia Católica en el sector de la educación oficial en las zonas contempladas en el artículo sexto del Tratado, se ajustarán a las siguientes reglas:*

*1. Los contratos serán celebrados por el Presidente de la República y el Ministro de Educación Nacional, o por este último, de conformidad con las normas sobre competencia vigentes al momento de la firma, en nombre del Gobierno Nacional y por el respectivo ordinario competente a nombre de la Iglesia Católica.*

*2. Los contratos tienen como objeto la administración por parte de la Iglesia Católica de los Centros Educativos del Estado y de la Iglesia Católica que se rigen por las normas del Estado y cumplan los requisitos fijados en este Decreto.*

*3. Para cada jurisdicción eclesiástica se celebrará un solo contrato, en cuyos anexos quedarán enumerados, por regiones, los institutos docentes que sean objeto de este régimen contractual.*

*En caso de que una jurisdicción eclesiástica abarque varias jurisdicciones civiles, se podrán hacer tantos contratos cuantas sean las jurisdicciones civiles, según las conveniencias o exigencias legales.*

*4. En cada contrato se establecerá la posibilidad de su revisión y actualización según lo exija el cambio de las circunstancias durante su vigencia.*

*5. La duración de cada contrato será por un tiempo mínimo de tres años y máximo de cinco, y podrán ser renovados por acuerdo entre las partes.*

*6. Como anexo de cada contrato figura un inventario de los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan a cada centro educativo.*

*7. Cuando el edificio del centro educativo del Estado pertenezca a la Iglesia Católica, en el contrato se mencionará expresamente el carácter eclesiástico de la propiedad del edificio.*

*8. Con cargo a las sumas señaladas en la ley de presupuesto de cada año y sus adiciones, se pagan los sueldos y prestaciones sociales del personal directivo docente, docente y administrativo de los centros educativos bajo contrato, así como los gastos inherentes a la*

*buena marcha de los centros educativos, sostenimiento de edificios, servicios públicos, material pedagógico y demás conceptos que aparezcan dentro de la ley de presupuesto. Las partidas por aporte de cesantías y Ley 27 de 1974, las girará directamente el Ministerio de Educación Nacional al Fondo Nacional de Ahorro y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo con la apropiación presupuestal respectiva.*

9. Cada contrato requiere para su validez:

a) Pago de impuesto de timbre en la Administración de Hacienda Nacional;

b) Aprobación y registro presupuestal;

c) Publicación en el DIARIO OFICIAL. (...)“

*Con la expedición del Decreto 1268 de 2001 que reglamentó el artículo 200 de la Ley 115 de 1994 la competencia para la suscripción de estos contratos con Iglesias y Confesiones Religiosas se traslado a las Entidades Territoriales con cargo de sus presupuestos, bajo la continúa inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.*

*Lo anterior permite concluir que el cuerpo docente adscrito a los Centros Educativos Contratados, cuyos nombramientos provenían por ratificación del Ministerio de Educación Nacional, ostentaban el carácter de docentes Nacionales.*

*Lo anterior significa que los sueldos y prestaciones sociales del personal directivo docente, docente y administrativo de los centros educativos bajo contrato, estarán a cargo de la Nación.*

*La educación contratada se trata de una de las diversas formas de prestar educación pública, entendida como aquella que se financia con recursos oficiales, se ofrece en condiciones de gratuidad y debe llegar a los sectores sociales más pobres, en los que el Estado no puede proporcionar educación directamente sino por intermedio de estos contratos que quedan a cargo de la Nación.”*

Si bien es cierto, como lo afirma la demandante, que su nombramiento como docente del Colegio Sagrada Familia provino de resolución proferida por la antigua administración intendencial, no menos cierto es que dicho colegio siempre estuvo bajo la modalidad de educación contratada, de suerte que los recursos para su pago provenían del tesoro nacional y no del presupuesto territorial.

En casos análogos se ha pronunciado esta Corporación en el mismo sentido, como en sentencia del 24 de agosto de 2006 Expediente: 88-001-23-31-000-2004-00042-00 de Amparo Méndez de Mow contra CAJANAL, fallo que fue confirmado por el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 24 de julio de 2008.

Así las cosas, se negarán las pretensiones de la demanda.

El Tribunal se abstendrá de condenar en costas por no haber observado temeridad ni mala fe de la demandante.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente con las anotaciones del caso. Devuélvase al interesado el remanente de los dineros consignados para gastos del proceso; y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

**JOSE MARÍA MOW HERRA**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**Ausente con permiso**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**