



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Nº INTERNO O-0395

RADICADO: 11001-3335-012-2013-00395-00

DEMANDANTE: EDDIE MARLENE SALAZAR DE PESCA

DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL —EN ADELANTE UGPP—

**ACTA Nº 00153- 17**

**AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO  
(ART. 181 Y 182 DEL CPACA)**

En Bogotá D.C. quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017), siendo las nueve y treinta de la mañana (9:30 a.m.), fecha y hora previamente señalada —por auto del 9 de mayo de 2017— para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, en asocio con uno de los Sustanciadores del Despacho constituyó en audiencia pública el recinto del Juzgado y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes.

**I. INTERVIENTES**

1.1 Dr. ROGER JOAN MARTÍNEZ VERGARA, en calidad de apoderada judicial de la parte demandante, para lo cual aporta a la audiencia sustitución de poder.

1.2 En representación de la **parte demandada** se hace presente el doctor ANDRÉS MAURICIO CÓRDOBA, quien igualmente aporta sustitución de poder.

**LA SEÑORA JUEZ LES RECONOCIÓ PERSONERÍA PARA ACTUAR A LOS APODERADOS DE LAS PARTES.**

**II. SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Se le concede la palabra a **los apoderados de las partes intervinientes**, para que manifiesten si de lo actuado observan alguna irregularidad o vicio que afecte lo actuado.

Las partes manifiestan no observar vicio o irregularidad que anule lo actuado.

El Despacho al igual que las partes, encuentra que **no existe causal de nulidad que invalide lo actuado**, y por lo mismo se procede con la práctica de pruebas.

**La presente decisión se notificó en estrados.**

**III. AUDIENCIA DE PRACTICA DE PRUEBAS**

En la audiencia inicial realizada el pasado 9 de febrero de 2016 se decidió sobre las pruebas oportunamente pedidas por las partes y por considerarse indispensable para el esclarecimiento de la verdad el Despacho decretó de oficio una prueba tendiente a que la Secretaría Distrital de Integración Social allegara certificación de la demandante donde clarificara el tiempo de servicio, el lugar donde desempeñó la labor, la modalidad de contratación y las funciones desempeñadas.

Revisada la actuación, se advierte que el 1 de julio de 2016 la Secretaría de Integración Social radicó ante la Oficina de Apoyo respuesta al requerimiento de este Despacho, para lo cual acompaña 3 folios la certificación requerida.

Luego de analizar la documental recaudada e incorporarla al expediente, el Despacho en aplicación de los principios de concentración, publicidad y contradicción, **corre traslado** de las mismas a las partes para que se pronuncien si lo consideran necesario.

Las partes manifiestan que no encuentran razón para objetar el contenido del material probatorio.

En consecuencia, al no haber ninguna manifestación, se tendrán como pruebas las anteriores documentales, las cuales serán valoradas en la respectiva sentencia. **En consecuencia se cierra la etapa probatoria y se constituye el Despacho en audiencia de alegaciones y juzgamiento.**

#### IV. ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO

A continuación, se corre traslado a las partes para que presenten alegatos de conclusión, para lo cual se precisa que cada una de las intervenciones quedan consignadas en videograbación.

##### 1. SENTENCIA

Escuchados los alegatos de conclusión expuestos por los apoderado de las partes y el concepto del Ministerio Público —si lo hubiere—, procede el Despacho a dictar la correspondiente sentencia, para lo cual se procede a determinar el problema jurídico, la tesis del Despacho, el marco normativo que gobierna la pensión de jubilación gracia y finalmente, se abordará el caso concreto, con fundamento en las pruebas documentales allegadas al plenario.

##### 1.1. PROBLEMA JURÍDICO.

En el sub-examine corresponde determinar si es procedente ordenar el reconocimiento a la demandante de la pensión de jubilación de que trata la Ley 114 de 1913, por el hecho de haber laborado desde el 2 de julio de 1980 en el Departamento Administrativo de Bienestar Social, asignada a la División de Jardines Infantiles.

##### 1.2. TESIS DEL DESPACHO.

La tesis que sostiene el Despacho es que las pretensiones de la demanda no alcanzan vocación de prosperidad, como quiera que los empleos para los que fue nombrada la demandante en la Secretaría de Integración Social no se ajustan al ejercicio docente de que trata el Decreto 2277 de 1979.

##### 1.3. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA TESIS DEL DESPACHO.

Teniendo en cuenta el carácter especial de la pensión de jubilación gracia reconocida a los docentes oficiales del orden territorial, el Despacho hará un recuento de las normas que la desarrollaron para luego entender lo fundamental que es distinguirla del régimen pensional ordinario.

### **1.3.1. Régimen Normativo y Jurisprudencial de la Pensión de Jubilación gracia reconocida a los docentes oficiales del orden territorial.**

En efecto, encontramos que la pensión gracia fue creada por el Legislador en el año 1913 mediante la Ley 114<sup>1</sup>, norma que si bien no fue puntual en señalar a qué tipo de docentes oficiales se refería, es decir si los nombrados por los entes territoriales o por la Nación, lo cierto es que para ese entonces el servicio de educación estaba repartido entre los dos sectores, siendo entonces competencia de los departamentos y municipios la educación primaria, mientras que la secundaria estaba a cargo de la Nación, de manera que si la norma se refería a los maestros de escuelas primarias, necesariamente serían beneficiarios de la medida aquellos que estuvieran nombrados por los entes territoriales, que como se dijo estaban a cargo de la educación primaria.

La Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del mencionado artículo 1, del que se acusaba su inconstitucionalidad, arguyendo que el mismo establecía “una diferenciación injustificada entre los educadores de primaria oficiales y los docentes de secundaria del mismo nivel y del sector privado, al reconocerles sólo a los primeros el derecho a una pensión de jubilación vitalicia”. Al respecto dictó la sentencia C-479 de 1998, en la que declaró exequibles las expresiones acusadas con base en lo siguiente:

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

Así pues, la razón de porqué los docentes de educación secundaria nombrados o dependientes de la Nación, no eran destinatarios de la pensión gracia se justifica en la medida que para el siglo XIX en Colombia el servicio de la entonces llamada

<sup>1</sup> Ley 114 de 1913

**Artículo 1º.** 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, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

**Artículo 2º.** La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengados sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos.

**Artículo 3º.** Los veinte años de servicio a que se refiere el artículo 1º, podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la presente Ley.

**Artículo 4º.** Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.
4. Que observa buena conducta.
5. Que si es mujer, está soltera o viuda.
6. Que ha cumplido cincuenta años o que se haya en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

"Instrucción Pública" estaba reglado por las Ley 39 de 1903<sup>2</sup>, normativa cuyo espíritu estaba soportado en descentralizar administrativamente el servicio educativo prestado por los entes territoriales para el nivel de primaria, no obstante las consecuencias de tal descentralización, si bien otorgaban autonomía en la fijación de los programas educativos, la parte financiera fue seriamente debilitada, reflejándose una notoria baja de los salarios que percibían los docentes de ese nivel, lo que no ocurría con los docentes de educación secundaria, pues conforme al artículo 4 de la Ley 39 de 1903 dependían de la Nación y allí no se presentaba el déficit financiero.

Posteriormente, el Legislador amplió la cobertura del artículo 1 de la Ley 114 de 1913, por lo que expidió las Leyes 116 de 1928<sup>3</sup> y 37 de 1933<sup>4</sup>, permitiendo en la primera de las disposiciones que la prestación fuese reconocida a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública del orden Departamental, y en la segunda a los maestros de escuela que hubieren completado los años de servicio señalados por la ley en establecimiento de enseñanza secundaria.

El citado artículo 6 de la Ley 116 de 1928 —igual como ocurrió con el artículo 1 de la Ley 114 de 1913— fue demandado ante la Corte Constitucional, argumentando que dicha norma establecía "una discriminación injustificada, o trato diferente porque se les reconoce dicha pensión gracia a los profesores y empleados de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública oficiales del orden Departamental, mientras que dejo (sic) por fuera de esta pensión gracia a los profesores y empleados de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública oficiales del orden Nacional, no debiendo ser así pues ambas categorías de profesores realizan la misma labor en condiciones iguales de trabajo, y se les discrimina simplemente por el hecho del tipo de vinculación, concretándose la transgresión del artículo 13 de la Constitución Nacional".

Consecuencia de lo anterior, la Corte profirió la sentencia C-085 de 2002, en la que igualmente declaró exequibles las disposiciones acusadas, por lo siguiente:

"4.3 Como se ve, los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativas diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los docentes oficiales del orden territorial, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella. Por eso, no resulta inexecutable que el legislador haya instituido para los primeros la denominada pensión de gracia a cargo de la Nación, bajo el requisito de que no tuvieran ninguna otra a cargo del Tesoro Nacional, lo cual en nada vulnera el derecho de los docentes a cargo de la Nación a que se les reconociera y pagara

<sup>2</sup>Art. 3º La Instrucción Primaria costeada con fondos públicos será gratuito y no obligatorio. Estará a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los Gobiernos de los Departamentos, en consonancia con las Ordenanzas expedidas por las Asambleas respectivas, e inspeccionada por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 4º La Instrucción Secundaria será de cargo de la Nación e inspeccionada por el Poder Ejecutivo. Esto no obsta para que los Departamentos y Municipios que dispongan de recursos suficientes sostengan establecimientos de enseñanza secundaria.

<sup>3</sup>Artículo 6o.- 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 las normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección. ...". (Subraya fuera de texto).

<sup>4</sup>"Artículo 3o.- Las pensiones de jubilación de los maestros de escuelas rebajadas por decreto de carácter legislativo quedarán 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".

luego su respectiva pensión por su empleador, es decir, la Nación, previo el cumplimiento de los requisitos legales para el efecto.

Siendo ello así, si las situaciones de unos y otros son, por las razones expuestas, ostensiblemente distintas, no puede, entonces afirmarse que se viola el principio de igualdad (art. 13 de la Constitución), y por ello, no asiste la razón al ciudadano demandante.”

Más adelante, fue expedida la Ley 43 de 1975<sup>5</sup>, norma que acabó la responsabilidad compartida entre Nación y entes territoriales en materia del servicio de educación oficial conforme la Ley 39 de 1903, señalando que desde entonces “La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley.” (Art. 1º).

Obsérvese que al ser asumido por la Nación el servicio público de la educación, implica que los fines para los que fue creada la pensión de que trata el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 desaparecieron, razón por la que a través de la Ley 91 de 1989, el Legislador puso fin a su reconocimiento, disponiendo en el artículo 15 — numeral 2—, que “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”

Adicionalmente, señaló que “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.”

Del mencionado artículo 15 —numeral 2— también fue presentada demanda judicial de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, argumentando que la disposición acusada establece una discriminación no justificada, y por lo mismo quebrantaba el derecho a la igualdad, ya que el legislador en 1989 le dio un efecto “retroactivo a la ley” y por ello, “viola el principio de igualdad”.

Al respecto la Corte Constitucional expidió la sentencia C-084 de 1999. En dicha sentencia la Corte dijo que las expresiones acusadas de inconstitucionales si se avienen a la Carta Política y no vulneran el derecho a la igualdad, pues “las situaciones fácticas de quienes ingresaron al magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas”, esto es, que el fundamento que dio lugar para crear la pensión gracia en favor de los educadores territoriales había desaparecido desde que fue expedida la Ley 43 de 1975, de manera que ya no se presentarían los problemas latentes desde comienzo de siglo, esto es, la debilidad financiera de los entes territoriales que implicaba bajos salarios para los docentes de ese nivel, dado que el servicio público de educación

<sup>5</sup>“por la cual se nacionaliza la educación primaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”

primaria y secundaria lo asumió la Nación, y por lo mismo, los docentes que se vincularan a partir del 1 de enero de 1980 no tendría porque el Estado entrar a compensar lo que ya estaba saneado desde 1975.

En esa misma providencia, la Corte sustento lo siguiente:

“... 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 del empleador (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.”

De conformidad con lo expuesto, se tiene que únicamente tendrán derecho a la pensión jubilación gracia, las personas que hayan ingresado al servicio oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, en calidad de docentes territoriales y/o nacionalizados en planteles de educación primaria o secundaria departamentales y municipales, siempre que acrediten el cumplimiento de la totalidad de los requisitos previstos en las reglas propias que establecen la aludida prestación<sup>6</sup>.

Ha de entenderse que la calidad de docente territorial no se adquiere por la prestación del servicio en entidades territoriales geográficamente hablando, sino por el tipo de vinculación a establecimientos del orden territorial.

En efecto, todos los docentes vinculados como nacionales al servicio de establecimientos educativos del orden nacional, prestan sus servicios en el ámbito territorial de un Municipio, Distrito o Departamento, pero ese hecho, no modifica en manera alguna su **tipo de vinculación**, que no obstante el sitio de prestación del servicio seguirá siendo nacional, condición que la otorga el tipo de vinculación directamente con la Nación – Ministerio de Educación Nacional y a un establecimiento de ese orden nacional.

### **1.3.2. Del régimen salarial y prestacional que gobierna a la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital de Bogotá de cara el régimen especial de los docentes del Magisterio vinculados por entidades territoriales.**

La Secretaría de Integración Social inicialmente se denominaba Departamento Administrativo de la Protección y Asistencia Social, creado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo No. 078 de 1960, después ante una reorganización administrativa ordenada mediante el Decreto 3133 de 1968 pasó a llamarse Departamento Administrativo de Bienestar Social y finalmente mediante el Acuerdo No. 257 de 2006, fue denominada como se conoce hoy día.

<sup>6</sup> Consejo de Estado en sentencia de 29 de agosto de 1997 con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda dentro del radicado S-699

Frente al objeto para el que fue creada la entidad, tenemos conforme al Acuerdo 078 de 1960 —Art. 2—, fueron asignadas unas **funciones específicas de asistencia y protección social**, orientadas a los siguientes fines: **(1)** Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de mujeres y de protección a la madre; **(2)** Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de inválidos, ancianos, indigentes, mendigos y víctimas de calamidades sociales y casos de emergencia; **(3)** Coordinar las actividades de las entidades asistenciales de carácter privado que contraten con el Distrito; **(4)** 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; **(5)** Realizar estudios y campañas de salud mental en desarrollo de planes de protección y rehabilitación; **(6)** Organizar o dirigir o contratar servicios asistenciales; **(7)** Organizar o dirigir equipos de asistencia social y destinarlos bajo su directo cuidado a las dependencias que los requieran; y **(8)** Realizar todas las investigaciones necesarias para planear técnicamente los servicios de asistencia y protección social en el Distrito Especial de Bogotá.”.

En esa misma norma se establecía en el artículo 3 la planta de cargos que conformaría el personal de la entidad. Veamos:

“**Artículo 3º.**- El Departamento de Protección y Asistencia Social tendrá la siguiente organización:

**I. Dirección**

- 1. Director.
- 1. Secretario.
- 1. Chofer.

**II. Secretaría General**

- 1. Secretario General (Abogado).
- 4. Oficiales Auxiliares.
- 1. Mecanógrafas.
- 1. Mensajero.

**III. Protección Infantil**

- 1 Jefe.
- 11 Médicos Pediatras (3 horas diarias).
- 1 Asistente Social.
- 1. Mecanógrafa.
- 4. Psicólogos.

**IV. Protección de Mujeres.**

- 1. Jefe.
- 1. Asistente Social.
- 1. Mecanógrafa.

**IV. Protección de inválidos, ancianos, indigentes, mendigos y víctimas de calamidades sociales y casos de emergencia.**

- 1. Jefe.
- 1. Especialista en rehabilitación de inválidos.
- 1. Asistente Social.
- 1. Mecanógrafa.

**IV. Higiene Mental**

- 1. Director.
- 1. Asistente Social.
- 6. Médicos expertos (de 3 horas cada uno).
- 4 Psicólogos.
- 2 Enfermeras graduadas.

**IV. Nutrición y Dietética**

- 1. Jefe.
- 1. Médico Dietista (3 horas diarias).
- 1. Asistente Social.
- 20 Auxiliares de servicios.
- 10 Visitadores.
- 2 Oficiales Auxiliares.
- 2 Mecanógrafas.

**IV. Asistentes Sociales**

- 1. Jefe.
- 50 Asistentes graduadas.
- 1 Mecnógrafa.

**IV. Servicios Generales**

- 1. Jefe.
- 1. Asistente Social.
- 1. Almacenista.
- 1. Contador III.
- 2. Bodegueros.
- 14 Choferes.
- 24 Ayudantes.
- 60 Peluqueros.
- 10 Servidoras domésticas.
- 10 Costureras.”

Ahora bien, la naturaleza, objeto y funciones básicas del Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social se mantuvieron en la Secretaría Distrital de Integración Social. En efecto, el Acuerdo No. 257 de 2006, establece en el artículo 89, que 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.”

Y como funciones básicas, señala que está enfocada a lo siguiente: **(1)** 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; **(2)** 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; **(3)** 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; y **(4)** 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.”

De otra parte, la Secretaría de Educación en el Distrito Capital de Bogotá fue creada mediante el Acuerdo No. 26 de 1955, y según el Acuerdo 27 de 1972, a esa entidad le correspondía “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; 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; 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; ejercer las inspecciones sobre la educación formal, informal y cultural que se imparta en el Distrito; dirigir y coordinar programas de investigación, evaluación y perfeccionamiento profesional y difundir información científica sobre nuevas técnicas metodológicas.”

Así mismo, en el año 2006, mediante el Acuerdo 257 de ese mismo año, mismo que transformó al Departamento Administrativo de Bienestar Social en la

Secretaría de Integración Social, en forma específica señaló en los artículos 80 y 81, que el sector educación “tiene la misión de promover la oferta educativa en la ciudad para garantizar el acceso y la permanencia en el servicio educativo, en sus distintas formas, niveles y modalidades; la calidad y pertinencia de la educación, con el propósito democrático de formar individuos capaces de vivir productiva, creativa y responsablemente en comunidad” y que el mismo “está integrado por la Secretaría de Educación del Distrito, cabeza del Sector y por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP”.

De este modo, los objetivos y funciones del Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, desde su creación son sustancialmente diferentes a los que cumple la Secretaría de Educación.

### **3.3. Sobre la aplicación del Decreto 2277 de 1979 “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente” y la Ley 91 de 1989.**

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.”

En el artículo 2º de este decreto, se precisó que “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.”

**1.3.3. Del caso concreto:** Se trata de establecer si a la demandante le asiste derecho a que la UGPP le reconozca una pensión de jubilación gracia por haber laborado en la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital de Bogotá desde antes del 1 de enero de 1981, desempeñando funciones que a su juicio se enmarcan en el ejercicio de la docencia, de ahí que por estar vinculada a una entidad el orden territorial por más de 20 años sea procedente el reconocimiento de dicha prestación, en los términos de la Ley 114 de 1913.

#### **Lo probado en el proceso.**

- (1) Conforme a las certificaciones visibles en los folios 22 y 119 a 121 del expediente, la demandante se vinculó con la entidad demandada el 2 de julio de 1980 y se retiró el 31 de julio de 2014.
- (2) A folios 17 y 18 del expediente obran certificaciones de salarios percibidos por la demandante en los años 2001 a 2006.
- (3) El 17 de mayo de 2012, la demandante solicitó a la UGPP el reconocimiento de una pensión gracia (fl. 19).
- (4) La UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia mediante Resolución RDP 14166 del 22 de marzo de 2013 (fl. 4).
- (5) Contra el anterior acto administrativo fue interpuesto recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución RDP 12260 del 13 de marzo de 2013.
- (6) Asimismo, como consecuencia de lo ordenado en auto anterior, fue allegado al proceso certificación de tiempo de servicio, empleos y funciones

desempeñados por la demandante mientras estuvo vinculada con la Secretaría de integración social (fls. 119 a 121).

De acuerdo con los hechos probados y la prueba documental recaudada, se tiene que la señora Eddi Marlene Salazar de Pesca se vinculó con el entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social desde el 2 de julio de 1980 hasta el 31 de julio de 2014, tiempo durante el cual estuvo asignada en la División de Jardines Infantiles desempeñando distintos empleos: auxiliar de servicios generales, profesor de preescolar, Técnico Administrativo, Auxiliar Técnico y finalmente como instructor, desempeñando una variedad de funciones, desde el desarrollo de actividades pedagógicas, recreativas y de integración con poblaciones vulnerables —niños, padres de familia y ancianos— hasta la realización de visitas domiciliarias para la validación social en los proyectos ejecutados por la Secretaría de Integración Social (fls. 119 a 121).

Puestas de este modo las cosas, y atendiendo el marco normativo antes expuesto, se advierte que si bien la demandante ejerció funciones de enseñanza en algunos cargos denominados “Profesor” o “Instructor”, también lo es que **no desempeñó un cargo docente en el Magisterio en los términos del Decreto 2277 de 1979**, puesto que la entidad en la cual laboró, Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, **no es un plantel educativo o institución educativa autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, que preste el servicio de educación en cualquiera de los niveles establecidos en dicho decreto ni fue probado que haya ejercido funciones en un plantel educativo autorizado por el Ministerio de Educación Nacional en cualquiera de sus niveles.**

Aunado a lo anterior, tal como se pudo apreciar en el catálogo de las funciones que fueron asignadas a la secretaria de Integración Social, por ninguna parte se indica que deba ejecutar programas de educación en ninguno de sus niveles y tampoco se puede afirmar que en la planta de personal de esa entidad exista el empleo de docente bajo las reglas del Decreto 2277 de 1979.

En efecto, dado el objeto para el que se erige la Secretaría de Integración Social y el manual específico de funciones asignadas para cada uno de los cargos desempeñados por la demandante en dicha entidad, es claro que a ella no se le aplica las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro, plasmadas en el Decreto 2277 de 1979, pues en esas materias están sometidos a las normas generales sobre carrera administrativa de los empleados administrativos, y por ende su remuneración no es la de personal docente sino la de personal administrativo.

Tampoco se aplica al personal de la Secretaría Distrital de Integración Social la Ley 91 de 1989<sup>7</sup>, pues se insiste, ellos no tienen la calidad de docente nacional, nacionalizado o territorial, razón por la cual, no se encuentran afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De aceptar el reconocimiento y pago de la pensión gracia a un empleado público que no desempeñó la función docente en los términos del Decreto 2277 de 1979, y que se encontraba sometido al régimen salarial y prestacional general de la rama ejecutiva del nivel territorial, por el solo hecho de haber ejercido funciones de enseñanza, deslegitimaría la naturaleza y finalidad de la prestación de gracia, prevista para compensar la desprotección del Magisterio territorial en una época en

<sup>7</sup> por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

que las que sus condiciones salariales eran inferiores a las de los docentes nacionales.

Corolario de lo expuesto, el Despacho acogerá el criterio del Consejo de Estado en sentencia del 22 de noviembre de 2012, Sección Segunda, Subsección A, Rad.: 25000232500020100030701, número interno: 0719-12 (P-3). Consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, en la que preciso el alcance del Decreto 2277 de 1979, en lo que refiere a la calidad de docente, indicando que la tienen "aquellas personas que ejercen funciones de enseñanza en establecimientos educativos oficiales o no oficiales, autorizados por el Ministerio de Educación Nacional para prestar el servicio de educación en cualquiera de los niveles previstos en dicho estatuto".

En consecuencia, al no desvirtuarse la presunción de legalidad que reviste los actos administrativos acusados, se impone negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

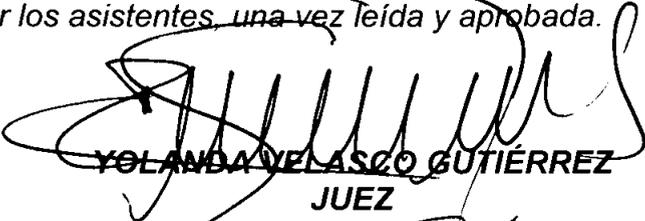
**PRIMERO. DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**LA ANTERIOR PROVIDENCIA QUEDA NOTIFICADA EN ESTRADOS Y SE ORDENA SU CUMPLIMIENTO.**

**La parte demandante manifiesta que interpone recurso de apelación que sustentará en la oportunidad de Ley.**

No siendo otro el motivo de la audiencia, se da por terminada la misma se firma la presente acta por los asistentes, una vez leída y aprobada.

  
**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**  
JUEZ

  
**ROGER JOAN MARTÍNEZ VERGARA**  
APODERADO PARTE DEMANDANTE

  
**ANDRÉS MAURICIO CÓRDOBA USECHE**  
APODERADO DE LA UGPP

  
**SAMUEL VALERO RUBIO**  
SECRETARIO AD-HOC