

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”**

**CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015)

**Expediente: 250002325000201201126 01**

**Referencia: 2823-2013**

**Actor: IBETH CONSUELO VALENCIA DE MARTÍNEZ**  
**AUTORIDADES NACIONALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 17 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda promovida por la señora IBETH CONSUELO VALENCIA DE MARTÍNEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

**ANTECEDENTES**

La señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó

a esta Jurisdicción la declaratoria de nulidad del acto administrativo ficto negativo originado en la falta de respuesta de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, a su petición tendiente a obtener el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, a partir de la fecha en que adquirió su estatus pensional, teniendo en cuenta para ello los incrementos porcentuales establecidos por el Gobierno Nacional.

También solicitó que las sumas resultantes de las condenas sean ajustadas conforme los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Las pretensiones de la demanda se sustentan en los siguientes hechos:

Se sostuvo que, la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez al momento de formular la presente demanda contaba con 50 años de edad toda vez que, se precisó, su nacimiento se registró el 18 de octubre de 1957.

Se adujo que, la accionante prestó sus servicios como docente al Distrito Capital del 1 de febrero al 1 de diciembre de 1977, esto, como docente alfabetizadora y, con posterioridad, como docente temporal de tiempo completo desde el 23 de febrero de 1987, inclusive, al 9 de mayo de 2012.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el 16 de enero de 2008, la accionante en ejercicio del derecho de petición le solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, el reconocimiento y pago de una pensión

gracia de jubilación en los términos previstos en las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989.

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, se abstuvo de dar respuesta a la referida petición configurándose así un acto administrativo ficto negativo, contra el que no se formularon recursos quedando agotada la vía gubernativa.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 2, 25, 53 y 58.

De la Ley 114 de 1913, el artículo 2.

De la Ley 37 de 1933, el artículo 3.

La ley 91 de 1989.

La Ley 115 de 1994.

Del Decreto 2277 de 1979, los artículos 1 y 3.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que, la fórmula de Estado Social y Democrático de Derecho adoptada por la Constitución Política de 1991 le impone a todas las autoridades el respeto absoluto por los derechos de los asociados entre ellos, la vida, la seguridad social y el mínimo vital y móvil.

En punto de las actuaciones administrativas que adelantan las autoridades para el reconocimiento de derechos prestacionales, se sostuvo que en ellas

se deben observar plenamente las garantías que integran el derecho al debido proceso de tal forma que el interesado pueda ver satisfechos sus intereses y necesidades ante la administración.

Se sostuvo que, no había duda que la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez había prestado sus servicios como docente oficial antes del 31 de diciembre de 1980, e incluso con posterioridad a dicha fecha, lo que de acuerdo a lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 la hacía merecedora del reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Bajo este supuesto se manifestó que, la negativa de la entidad demandada a reconocerle y pagarle a la accionante una pensión gracia de jubilación, a través de un acto ficto, desconoció la vocación pensional que tenía desde el mismo momento en que adquirió su estatus pensional, esto es, al acumular 20 años de servicios y 50 de edad.

Así las cosas, se concluyó que era necesario acceder a las pretensiones de la demanda con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital y móvil de la accionante.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL., Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, contestó la demanda con los siguientes argumentos (fls. 44 a 49, cuaderno No. 1):

Manifestó que, la Ley 114 de 1913 exige para el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, 50 años de edad y 20 de servicio en instituciones educativas oficiales del orden territorial o nacionalizado.

Se precisó que, *“la referida norma establece como requisito adicional que el docente que solicita el reconocimiento de la prestación pensional gracia no debe percibir otra remuneración del orden nacional; con lo que quedan excluidos de su disfrute los docentes vinculados a través del Ministerio de Educación Nacional.”*

Se indicó que, en lo que respecta al caso concreto, la señora Ibeth Valencia de Martínez no contaba con una vinculación apta como docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, para efectos del reconocimiento de una pensión gracia, toda vez que su prestación del servicio como *“docente alfabetizador”*, durante 10 meses de 1977, no implicaba el ejercicio de la actividad docente propiamente dicho.

Se argumentó que, en este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación los docentes deben contar por lo menos una vinculación laboral apta, esto es nacionalizada o territorial, antes del 31 de diciembre de 1980, dado que, como se ha sostenido, la referida prestación pensional fue concebida como una recompensa única y exclusivamente a favor de los docentes nacionalizados y territoriales que en la práctica devengaban una asignación inferior respecto de los nacionales.

Se concluyó que, al no reunir la totalidad de los requisitos exigidos por la ley era procedente negar las pretensiones de la demanda formulada por la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez.

## LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 17 de abril de 2013 negó las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fls. 92 a 99, cuaderno No.1):

Analizó la normatividad aplicable al caso, es decir, las disposiciones contenidas en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y estimó que esta prestación fue concebida inicialmente en favor de los maestros de primaria oficiales, previo el cumplimiento de unos requisitos señalados en la Ley, pero que después se hizo extensiva en favor de los maestros de secundaria del orden territorial, sin que dicha ampliación legislativa implicara cambio alguno en los requisitos para su reconocimiento.

Manifestó que, el artículo 15 de la Ley 91 de 1980 dispuso que sólo los docentes que tuvieran derecho a la pensión gracia, en los términos de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, y se encontraran vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, podrían ser beneficiarios del reconocimiento de la citada prestación pensional por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

De acuerdo con lo expuesto, sostuvo el Tribunal que la accionante pretendió en el caso acreditar como experiencia docente su desempeño como *“docente alfabetizadora”* durante 10 meses de 1977 sin embargo, se precisó en la sentencia que, *“dicho tiempo además de estar claramente determinado como del orden nacional, no era propiamente ejercicio de la actividad docente profesionalizada, sino un voluntariado o práctica que la docente realizó.”*

Así las cosas, concluyó el Tribunal que la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez no contaba con una experiencia laboral apta como docente, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, razón por la cual, su posterior nombramiento como docente del Distrito Capital, esto es, desde el 23 de febrero de 1987 no resultaba útil para efectos de acreditar los 20 años exigidos para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación.

Así las cosas, concluyó el Tribunal que se hacía necesario denegar las súplicas de la demanda formulada por la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fls.101 a 102, cuaderno No.1):

La parte recurrente no comparte los argumentos expuestos por el Tribunal en la sentencia apelada toda vez que, a su juicio, la vinculación de la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez, como “docente alfabetizadora” sí configuraba el ejercicio de la actividad docente oficial.

Lo anterior se explicó en el hecho de que el ejercicio de la actividad docente alfabetizadora se encontraba precedida de “*un nombramiento oficial de una autoridad pública competente*” en un empleo existente razón por la cual, a juicio de la parte accionante, no había duda de que ella sí debía computarse

para efectos de acumular los 20 años de servicio exigidos por la ley para el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

En ese mismo sentido, precisó que el período laborado por la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez, como docente alfabetizadora, tenía el carácter de territorial toda vez que, se adujo, su nombramiento fue ordenado por un ente territorial, esto es, el Distrito Capital.

Bajo este supuesto, se manifestó que la vinculación de la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez al servicio docente oficial, si resulta apta para efectos del reconocimiento prestacional solicitado, dado que ésta se registró desde el 1 de febrero de 1977.

Así las cosas, se concluyó que el Tribunal no tuvo en cuenta la totalidad del material probatorio allegado al expediente de acuerdo con el cual se observa que la demandante, al momento de formular la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, contaba con 50 años de edad y más de veinte años de servicio como docente en el Distrito Capital, razón por la cual se hacía necesario revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

### **I. Problema jurídico por resolver**

Corresponde a la Sala precisar si la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia, teniendo en cuenta el cómputo del tiempo de servicio prestado como “*docente alfabetizadora*” esto, entre el 1 de febrero al 1 de diciembre de 1977.

## **II. Cuestión previa**

Observa la Sala que, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, le impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que han venido tramitando hayan pasado al despacho para tal efecto, sin que hubiere lugar a alterarse dicho orden. Así se observa en la citada norma:

*“(...) ARTICULO 18. ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (...)”.*

No obstante lo anterior, el legislador mediante la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, por la cual se reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, en su artículo 16 estableció la posibilidad de que el Consejo de Estado, en sus Salas o Secciones, sometieran a estudio y aprobación los proyectos de sentencia con carácter preferente, esto es, sin atender el estricto

orden de entrada al despacho, cuando la decisión adoptada **entrañe únicamente reiteración de su jurisprudencia.**

Para mayor ilustración, se transcriben los apartes pertinentes del artículo 16 de la Ley 1285 de 2009:

***“(...) Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.***

*Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio. (...).”*

Así las cosas, teniendo en cuenta que este Despacho mediante sentencias de 28 de abril de 2011. Rad. 2057-2009; 12 de mayo de 2011. Rad. 1580-2009; 6 de octubre de 2011. Rad. 0308-2001 y 20 de octubre de 2011. Rad. 0824-2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, ya ha resuelto asuntos cuyo problema jurídico guarda identidad con el que hoy formula la parte demandante, la Sala en el caso concreto, entrará a desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 17 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, sin atender el orden y fecha en que el presente asunto entró para fallo al despacho que sustancia esta causa.

### **III. De la pensión gracia de jubilación.**

La pensión gracia de jubilación fue consagrada mediante Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan prestado sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años; dicha norma establece condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas, los requisitos que deben acreditarse y ante quién deben comprobarse.

El artículo 6º de la Ley 116 de 1928, extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Consagró esta norma que para el cómputo de los años de servicio, se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en la normalista, al igual que el laborado en la inspección.

El artículo 3º inciso segundo de la Ley 37 de 1933, extendió nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto

081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

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

La mencionada sentencia (S-699), señaló sobre el particular lo siguiente:

*“El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:*

*“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”.*

*El numeral 3º del artículo 4º prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.*

*Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios*

*que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.*

*El artículo 6º. De la Ley 116 de 1928 dispuso:*

*“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”.*

*Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.*

*Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2º.art.3º.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.*

*No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:*

*a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.*

*b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: “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 Comisaría; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Y en su artículo primero se prescribe hacia el*

futuro: “La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación”.

2. Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L.114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

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

“A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran 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 el 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.”.

4. 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, 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 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. (...)

Como quedó visto, el artículo 15, numeral 2º, literal a de la Ley 91 de 1989, establece 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 hubieran desarrollado o modificado, tuvieron o

llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan los requisitos.

Por tanto, para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que quien la solicite acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal, departamental o nacionalizado.

#### **IV. Del caso concreto**

Descendiendo al caso en examen, advierte la Sala que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en la sentencia apelada concluyó que la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez, previo al 31 de diciembre de 1980, no contaba con una vinculación laboral docente apta para el disfrute de una pensión gracia de jubilación.

Se precisó, en la sentencia recurrida, que su desempeño como “*docente alfabetizadora*” en el programa de educación para adultos no implicaba el ejercicio de la actividad docente sino, una típica función administrativa, que en los términos de la Leyes 114 de 1913, 37 de 1933 y 91 de 1989 no resultaba idónea para el reconocimiento de la referida prestación gracia.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en precedencia y lo consignado en el recurso de apelación, estima la Sala, en primer lugar, que la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez fue designada mediante Resolución 1240 de 1977, suscrita por el Secretario de Educación del Distrito

Capital, como docente alfabetizador del 1 de febrero al 1 de diciembre de 1977 en el programa de educación de adultos (fls. 14 a 18, cuaderno No.1)

La anterior circunstancia, al contrastarse con las disposiciones previstas en los Decretos 128 de 1977 y 2277 de 1979, Estatutos Docente, le permite afirmar a la Sala que las tareas propias desempeñadas por un “*docente alfabetizador*”, sí implican el ejercicio de la actividad docente, toda vez que éstas se relacionan con el proceso de instrucción formal sujeto a las normas del sistema educativo y a las directrices impartidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Para mayor ilustración se transcriben los artículos 3 del Decreto 128 de 1977 y 2 del Decreto 2277 de 1979, los cuales en su tenor literal se leen así:

Artículo 3 del Decreto 128 de 1977:

*“ARTÍCULO 3o. <Decreto derogado por el artículo [82](#) del Decreto 2277 de 1979> Para efectos del presente Estatuto, se denomina docencia toda actividad de enseñanza formal y no formal, realizada con sujeción a las normas del sistema educativo nacional. La docencia puede ser ejercida por profesionales de la docencia o por quienes, sin serlo, reúnan los requisitos que se establecen en el presente Estatuto.”.*

Artículo 2 del Decreto 2277 de 1979:

*“Artículo 2. PROFESION DOCENTE. 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 consejería y orientación de educando, 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.”.*

Al respecto, las normas en cita le permiten a la Sala arribar a la conclusión de que la instrucción en alfabetización, dispuesta por el Gobierno Nacional, implica el ejercicio de la actividad docente en estricta observancia de los contenidos curriculares diseñados por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo a las necesidades y el entorno de la comunidad educativas del país.

Ello, a diferencia de lo considerado por el Tribunal, no comporta el ejercicio de una actividad administrativa sino, por el contrario, de la actividad docente propiamente dicha en la que un educador transmite, a través de un método pedagógico, las nociones de lectoescritura a una población adulta previamente definida.

Sobre este mismo particular, resulta relevante destacar que, esta Sección ha sostenido en forma consistente e invariable que la labor docente, a diferencia de lo expresado por el Tribunal, se concibe como la prestación de un servicio público subordinado al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación<sup>1</sup>. Así las cosas, estima la Sala, no le asiste la razón al Tribunal cuando afirma que dicho servicio, tratándose de docentes alfabetizadores, corresponde a una tarea eminentemente administrativa y voluntaria.

Lo anterior, toda vez que independientemente de los contenidos que estos transmitan en ejercicio de su cátedra, llámese educación formal, no formal o

---

<sup>1</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante, Expediente No. interno 2460-2003, Actora: Sonia Stella Prada Cáceres.

instrucción por alfabetización, su condición no es otra que la de docentes oficiales.

En este punto, la Sala estima pertinente señalar que, con posterioridad a la expedición del Estatuto Docente de 1979, la labor de alfabetización fue definida expresamente en el párrafo del artículo 3 del Decreto 0428 de 7 de febrero de 1986 y, a su turno, en el artículo 6 de Decreto 3011 de 19 de diciembre de 1997.

Así, el referido párrafo del artículo 3 del Decreto 0428 de 1986 se preceptuó que:

*“ARTICULO 3º La Educación Básica Primaria de Adultos se desarrolla en cinco (5) grados.*

*Parágrafo. **La alfabetización forma parte integrante de la Educación Básica Primaria de Adultos y constituye el primer grado.”.***

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 3011 de 1997, dispuso:

*“Artículo 6º. Para efectos del presente decreto **la alfabetización es un proceso formativo** tendiente a que las personas desarrollen la capacidad de interpretar la realidad y de actuar, de manera transformadora, en su contexto, haciendo uso creativo de los conocimientos, valores y habilidades a través de la lectura, escritura, matemática básica y la cultura propia de su comunidad.*

***El proceso de alfabetización hace parte del ciclo de educación básica primaria y su propósito fundamental es el de vincular a las personas adultas al servicio público educativo y asegurar el ejercicio del derecho fundamental a la educación y la consecución de los fines de la educación consagrados en el artículo 5º de la Ley 115 de 1994.”.***

Ahora bien, en el caso concreto las labores desempeñadas por la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez, en su condición de docente alfabetizador, se registraron en el Distrito Capital razón por la cual su vinculación, debe decirse, tuvo el carácter de nacional tal y como se expresa en el epígrafe<sup>2</sup> de la Resolución No. 1240 de 1977, a través de la cual se le asignó una bonificación.

A lo anterior se suma el hecho de que la bonificación que percibió la accionante como contraprestación a sus servicios fue sufragada con recursos provenientes del **“presupuesto del que dispone el Ministerio de Educación Nacional para pagos de transferencia al Fondo Educativo Regional del Distrito Especial.”** Recursos que, a juicio de la Sala, resulta relevante señalar, provienen de la Nación siendo incompatibles con el disfrute de una pensión gracia en los términos de las Leyes 114 de 1913, 37 de 1933 y 91 de 1989

Bajo estos supuestos, la vinculación de la señora Ibeth Consuelo Valencia de Martínez como docente alfabetizador, en 1977, no resulta apta para efectos de computar los 20 años de servicio exigidos por el legislador para efectos del reconocimiento de una prestación pensional gracia, toda vez, que como quedó visto la misma tienen un carácter nacional.

Se reitera que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a **instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas** vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el

---

<sup>2</sup> “por la cual se asigna una bonificación a Alfabetizadores Nacionales, en el Distrito Especial de Bogotá.”. (fl. 13, cuaderno No. 1).

legislador. Así las cosas, dado que en el caso concreto, como quedó ampliamente expuesto, la demandante no logró demostrar que contaba con una vinculación docente apta, esto es territorial, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, se hacía necesario desestimar su pretensión de nulidad.

Así las cosas, resulta evidente que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo ficto negativo demandado. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de 17 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

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

## **F A L L A**

**PRIMERO. CONFÍRMASE** la sentencia 17 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda promovida por la señora IBETH CONSUELO VALENCIA DE MARTÍNEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. RECONÓCESE** al abogado Nicolás Hurtado Cortés, como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 136 del expediente.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE  
VÉLEZ**

impedimento

**SANDRA LISSET IBARRA**

Manifiesta

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN  
QUINTERO**

**LUIS RAFAEL VERGARA**

