

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**



Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

|                   |          |                                                                                                                                 |
|-------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Radicado</b>   | <b>:</b> | <b>05001-23-33-000-2014-00161-01</b>                                                                                            |
| <b>Nº Interno</b> | <b>:</b> | <b>0764-2018</b>                                                                                                                |
| <b>Demandante</b> | <b>:</b> | <b>Dolly Margarita Londoño Gonzáles</b>                                                                                         |
| <b>Demandada</b>  | <b>:</b> | <b>Unidad Administrativa Especial de Gestión<br/>Pensional y Contribuciones Parafiscales de la<br/>Protección Social –UGPP.</b> |

**Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho –  
Ley 1437 de 2011.**

**Tema : Pensión gracia.**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 13 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

La señora Dolly Margarita Londoño González, mediante apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013**, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, que negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia de la actora.

- **Resolución RDP 015705 del 9 de abril de 2013**, mediante la cual el director de pensiones de la UGPP resolvió el recurso de apelación,

confirmando en todas sus partes la Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013.

**A título de restablecimiento del derecho** la parte actora solicitó que se condene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, a reconocer y pagar la pensión gracia en favor de la señora Dolly Margarita Londoño González calculada con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha del retiro de sus servicios como educadora.

Que se liquide la prestación por parte de la UGPP, actualizando la base salarial con el índice de precios al consumidor acumulado desde la fecha del retiro hasta que se consolidó el estatus pensional de conformidad con los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política.

Ordenar a la entidad demandada el pago de las mesadas atrasadas causadas y no pagadas como consecuencia de la nulidad de los actos acusados, e incluir en nómina de pensionados con la nueva cuantía y ajustes decretados a la señora Dolly Margarita Londoño González.

Solicitó que la Nación, Ministerio de Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Gestión pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- de cumplimiento a lo dispuesto a los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.; así mismo, requirió que se condene en costas a la parte demandada de conformidad con el artículo 188 *ibídem*.

**Los hechos** en que se fundamentan las pretensiones son los siguientes:

La señora Dolly Margarita Londoño González se vinculó como docente al servicio del Departamento de Antioquia, desde el 27 de mayo de 1960 hasta el 20 de julio de 1977.

Posteriormente fue nombrada mediante Decreto 0754 del 14 de junio de 1977 como psicóloga adscrita a la Secretaria de Educación del mismo departamento, desde del 21 de julio de 1977 hasta el 26 de enero de 1983, por lo que acredita más de 20 años de servicio como docente oficial de carácter nacionalizada.

Como psicóloga-docente la señora Dolly Margarita Londoño González, de conformidad con el Decreto 2277 de 1979 desarrolló las siguientes actividades: “ *-investigar necesidades de asistencia psicológica a los alumnos y educadores que adelanten programas de educación formal; -realizar por solicitudes del servicio, estudios psicológicos de los alumnos que presenten dificultades de ajuste socio-emocional o de aprendizaje, prestar la asesoría respectiva y/o hacer las remisiones del caso, al personal técnico o médico-especializado; -recomendar los procedimientos terapéuticos o intervenciones interprofesionales correspondientes, para los alumnos que lo requieran; y - fijar criterios psicopedagógicos, para la elaboración y orientación del currículo de educación formal* <sup>1</sup>”.

---

<sup>1</sup> Folios 24 y 25

El 10 de mayo de 2012 la accionante mediante petición dirigida a la UGPP, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia en los términos de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

Mediante la Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013, la entidad demandada negó la petición presentada el 10 de mayo de 2012 por la señora Dolly Margarita Londoño González, argumentando que no es posible computar los tiempos de servicio docente y el cargo de nivel administrativo que ostentaba aquélla para reconocer y pagar la pensión gracia.

El 12 de febrero de 2013 la demandante interpuso recurso de apelación contra la Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013 expedida por la UGPP, el cual fue resuelto por medio de la Resolución RDP 015705 del 30 de abril de 2013 que confirmó en todas sus partes la resolución impugnada.

A la fecha la demandada, acredita tener más de 50 años de edad y más de 20 años de servicios prestados como docente y como psicóloga-docente adscrita al Departamento de Antioquia, por lo que cumple con los requisitos para hacerse acreedora de la pensión gracia<sup>2</sup>.

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

Como normas violadas se citan en la demanda:

---

<sup>2</sup> Folio 24 y 25

De la Constitución Política, los artículos 13, 48, y 53.

La Ley 153 de 1887.

La Ley 114 de 1913.

La ley 116 de 1928.

La Ley 37 de 1933.

La ley 65 de 1946.

La ley 4 de 1966.

Decreto 2277 de 1979, el artículo 2.

La Ley 91 de 1989.

De la ley 100 de 1993, el artículo 36.

Decreto 2143 de 1995, el artículo 1.

Señaló el apoderado de la parte demandante que con las resoluciones atacadas se le desconoció el derecho a la pensión gracia, al considerar la entidad demandada que la maestra no acreditó 20 años de servicio como docente departamental, cuando está acreditado con el Decreto 0754 del 14 de junio de 1977 que prestó sus servicios como psicóloga en el Centro de Educación Femenino de Antioquia (CEFA), cumpliendo labores propias de un profesional de la psicología en términos de consejería y orientación a los educandos, docentes y padres de familia, por lo que dicho término debe computarse para que se le reconozca la prestación.

La negativa de la UGPP a reconocer la pensión solicitada a la señora Dolly Margarita Londoño González resulta contradictoria respecto del artículo 2 del Decreto 2227 de 1979 y a las posturas que ha tenido el Consejo de Estado<sup>3</sup> en reiteradas ocasiones concernientes a este tema, ya que según lo establecido por esta Corporación los tiempos acreditados por la actora cumplían labores propias de un profesional de la psicología, en términos de consejería y orientación a los educandos, docentes y padres de familia, por lo que deben considerarse válidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

Referente a la liquidación de la prestación expresó que la UGPP debe hacerla de conformidad con la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, justicia y equidad, debido a que una pensión que no se actualiza pierde su poder adquisitivo, contraviniendo los artículos 48 y 53 de la Constitución Política y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>.

## **2. Contestación de la demanda**

La apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- se opuso a todas las pretensiones y declaraciones de condenas de la demanda, y propuso las excepciones de mérito; ausencia de vicios en los actos administrativos demandados, inexistencia de la obligación y prescripción fundamentándose en los siguientes argumentos.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda sentencia del 6 de febrero de 2003. Magistrado Ponente Alberto Arango Mantilla, Radicado 983312-2946-2001. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 8 de febrero de 2001 M.P. Jesús María Lemus Bustamante, radicado 2500232500019992867-01(2018)

<sup>4</sup> Folios 26 al 30

Los actos administrativos demandados conservan su presunción de validez, ya que fueron expedidos por autoridad competente y los motivos en los que se fundamentaron fueron conformes con las normas superiores que rigen la pensión gracia.

Atendiendo al acervo probatorio que obra en el expediente administrativo, se concluye que la demandante laboró en el Departamento de Antioquia entre los años 1960 a 1977 en calidad de docente, pero que los demás tiempos de servicio fueron en calidad de psicóloga, cargo que tiene la naturaleza meramente administrativa, por lo que éstos no pueden ser tenidos en cuenta para el cómputo de los 20 años de servicio que exige la ley para el reconocimiento de la pensión gracia<sup>5</sup>.

### **3. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, mediante el fallo del 13 de octubre de 2017, concede las pretensiones de la demanda.

Indicó el *a-quo* que de la información suministrada se puede establecer que la actora se desempeñó como docente básica primaria nivel nacionalizado por espacio de 17 años, desde el 13 de mayo de 1960 al 20 de julio de 1977; 5 años como psicóloga, del 21 de julio al 25 de enero de 1983; y 8 meses aproximadamente en el empleo de jefe de departamento nivel directivo, del 26 de enero al 4 de septiembre de 1983.

---

<sup>5</sup> Folios 64 al 71

El Tribunal con el fin de esclarecer si el tiempo que laboró la demandante como psicóloga era computable para la obtención de la pensión gracia citó unas sentencias de esta Corporación, transcribió las funciones asignadas a la actora como psicóloga y el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, el cual describe las actividades de la profesión de docente, para determinar que las funciones que ejerció la demandante en la calidad de psicóloga, entre el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983 en Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA-, se enmarcan en las *“de consejería y orientación de educandos”* de acuerdo con el artículo 2 del Estatuto Docente; y, por el contrario, los tiempos que prestó al servicio del CEFA como jefa de departamento no pueden computarse para adquirir la pretensión solicitada, ya que de éstos no se allegó certificados que prueben las funciones que cumplía, por lo que no se puede establecer si este término puede catalogarse como ejercicio de la función docente.

En ese orden, afirmó el Tribunal Administrativo de Antioquia que *“del material probatorio obrante en el expediente se desprende que la señora LONDOÑO GONZÁLEZ laboró como docente y psicóloga docente al servicio del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA entre el 27 de mayo de 1960 y el 25 de enero de 1983, para un total de 23 años, cumpliendo los requisitos de edad y tiempo de servicio para acceder a la pensión gracia, (...)”*<sup>6</sup>

Respecto a la prescripción trienal, el Tribunal tuvo en cuenta la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia presentada el día 10 de mayo de 2012,

---

<sup>6</sup> Folio 108 vuelto.

con lo cual interrumpió este fenómeno, prescribiendo las mesadas causadas con anterioridad al 10 de mayo de 2009.

Estableció el *a-quo* que la cuantía sobre la cual se pagará la pensión gracia solicitada por la demandante, será el equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicio anterior a la fecha en que adquirió el estatus de pensionada por cumplimiento de requisitos, reconocimiento que se efectuara desde el 20 de marzo de 1993 cuando adquiere el estatus pensional, y se pagará a partir del 10 de mayo de 2009 por efecto de la prescripción trienal.

El Tribunal ordenó a la entidad demandada incluir en la nómina de pensionados a la señora Dolly Margarita Londoño González; y dispuso condenar en costas a la UGPP de acuerdo con el artículo 188 del C.P.A.C.A en atención a que en el proceso de la referencia prosperaron las pretensiones de la demanda<sup>7</sup>.

#### **4. El recurso de apelación**

##### **4.1 Parte demandante**

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia solicitando que sea revocado parcialmente éste, en el sentido de indexar la primera mesada pensional de acuerdo con el

---

<sup>7</sup> Folios 101 al 110

índice de precios al consumidor desde el momento del retiro, 26 de enero de 1983, hasta cuando adquirió el estatus de pensionado, 20 de marzo de 1993, de conformidad con los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política.

Requirió el pago de las mesadas atrasadas causadas y no pagadas como consecuencia de la nulidad de los actos acusados y el reconocimiento ordenado, además de la inclusión del nombre de la señora Dolly Margarita Londoño González en la nómina de pensionados con la nueva cuantía y reajustes decretados<sup>8</sup>.

#### **4.2 Parte demandada**

La entidad demandada por medio de apoderada, interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 13 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, solicitando se revoque ésta.

Afirmó la UGPP que la señora Dolly Margarita Londoño González se vinculó como docente del Departamento de Antioquia entre los años 1960 a 1977, y como psicóloga que es un cargo administrativo, entre el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983, tiempo que no puede ser computado para demostrar los 20 años exigidos por la ley como docente de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Folios 116 al 119

<sup>9</sup> Folios 113 al 115

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le corresponde al Consejo de Estado conocer en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos.

### **2. Del problema jurídico**

De conformidad con lo expuesto en los recursos de apelación presentado por las partes, la Sala determinará si procede revocar, total o parcialmente, la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, se establecerá si el tiempo que laboró la señora Dolly Margarita Londoño González como psicóloga en el Centro Educacional Femenina de Antioquia –CEFA-, es acumulable para computar los 20 años de servicio para tener derecho a la pensión gracia, y en caso de ser afirmativa esta situación se definirá la actualización de la primera mesada pensional de acuerdo con el índice de precios al consumidor, desde el momento del retiro del servicio hasta la fecha en que adquirió el estatus de pensionada, al cumplir 50 años de edad.

La Sala con el fin de resolver el problema jurídico planteado seguirá el siguiente esquema: 2.1. Marco jurídico de la pensión gracia; 2.2 Hechos probados; y 2.3 Del caso concreto.

## **2.1 Marco jurídico de la pensión gracia**

La pensión gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes, profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Por su parte, la Ley 37 de 1933, según el artículo 3, amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Así mismo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia

para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma 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, 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.”*

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia S-699 de 29 de agosto de 1997<sup>10</sup>, en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

*“(…) 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 (...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia S-699 de 29 de agosto de 1997, Consejero ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

*especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley.”*

De los antecedentes normativos citados y de la sentencia reproducida, se concluye que la pensión gracia se causa únicamente para los docentes que estuviesen laborando de manera continua o discontinua antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplan 20 años de servicios en establecimientos educativos del orden departamental, distrital o municipal<sup>11</sup>, siempre que la vinculación sea de carácter nacionalizado o territorial, sin que puedan acumularse tiempos del orden nacional para tener derecho a la pensión gracia.

## **2.2 Hechos probados**

### **- Edad**

Para efectos del reconocimiento del derecho pensional reclamado por la demandante se requiere en primer lugar haber cumplido 50 años de edad.

Para el caso concreto, Dolly Margarita Londoño González, nació el 19 de marzo de 1943, como consta en la copia de la cédula de ciudadanía<sup>12</sup>. Por tanto, para el 19 de marzo de 1993 contaba con 50 años de edad, requisito

---

<sup>11</sup> En este sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia 9 de abril de 2014, radicado 25000-23-25-000-2012-00520-01(1914-13).

<sup>12</sup> Folio 21

que exige el legislador para acceder a la citada prestación.

- **Buena conducta**

Este requisito hace referencia a que el empleado se haya desempeñado con honradez y consagración, lo cual se encuentra acreditado en la actuación administrativa con la declaración de buena conducta suscrita por la demandante<sup>13</sup>.

- **Vinculación de la demandante y tiempo de servicio**

Mediante el Decreto 212 de 1960 expedido por el secretario de Educación Pública del Departamento de Antioquia, se hicieron unos nombramientos de docentes, entre éstos, el de Dolly Margarita Londoño González en condición de seccional de la Escuela Urbana de Niñas en la agrupación “*Pío XII*”<sup>14</sup>.

Formato único para la expedición de historia laboral de la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia del 26 de octubre de 2011, donde se señaló que la señora Dolly Margarita Londoño González se desempeñó

---

<sup>13</sup>Folios 77 y 76 CD, prueba 37.

<sup>14</sup> Folio 76 y 77 CD, prueba 38

como docente en propiedad con vinculación nacionalizada, desde el 27 de mayo de 1960 hasta el 20 de julio de 1977<sup>15</sup>.

Con el Decreto 0754 del 14 de junio de 1977 expedido por el gobernador y los secretarios de Hacienda y de Educación del Departamento de Antioquia, se promovió *“a Dolly Margarita Londoño González, seccional en el Centro de Orientación Sicopedagógica y de Consulta Externa, al cargo de psicóloga, nivel profesional y técnico, grado 6C, con una asignación mensual de \$11.120,00, en el centro de Educacional Femenino de Antioquia CEFA de esta ciudad (...)”*<sup>16</sup>.

Certificado expedido por la Secretaria de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional del Departamento de Antioquia del 15 de febrero de 2013, donde se establece que la señora Dolly Margarita Londoño González nombrada mediante Decreto 0754 del 14 de junio de 1977, prestó sus servicios como psicóloga nivel profesional grado 6C, en el CEFA de Medellín, adscrita a la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia, desde el 21 de julio de 1977 hasta el 25 de enero de 1983; y a través de la Resolución 04 del 26 de enero de 1983 fue nombrada como jefe de departamento, nivel directivo grado 1 en el mismo CEFA, desde el 26 de enero hasta el 4 de septiembre de 1983<sup>17</sup>.

Certificado del 26 de octubre de 2011 expedido por la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional del Departamento de Antioquia donde

---

<sup>15</sup> Folio 17

<sup>16</sup> Folios 13

<sup>17</sup> Folio 14

se informó que la señora Dolly Margarita Londoño González nombrada mediante Decreto 0754 del 14 de junio de 1977 prestó sus servicios como psicóloga nivel profesional grado 6C, en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA-, adscrita a la Secretaría de Educación de la referida entidad territorial, desde el 21 de julio de 1977 hasta el 25 de enero de 1983. Posteriormente fue nombrada mediante la Resolución 04 del 26 de enero de 1983 como jefe de departamento, nivel directivo grado 1 en el CEFA, desde el 26 de enero hasta el 4 de septiembre de 1983, y se le aceptó la renuncia el 5 de septiembre de 1983<sup>18</sup>.

- **Actos administrativos demandados**

**Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013**, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, que negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia de la actora<sup>19</sup>.

El 12 de febrero de 2013 la señora Dolly Margarita Londoño González por medio de apoderado interpuso recurso de apelación ante la UGPP contra la Resolución RDP 003935 del 29 de enero de 2013, el cual fue resuelto con la **Resolución RDP 015705 del 9 de abril de 2013**, que confirmó en todas sus partes el acto administrativo recurrido, al tener que la peticionaria prestó sus servicios desde el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983 como psicóloga y del 26 de enero al 4 de septiembre de 1983 en calidad de jefe de

---

<sup>18</sup> Folio 20

<sup>19</sup> Folio 3 y 4

departamento, tiempos que se desestiman porque corresponden a nivel administrativos y no son computables para la pensión<sup>20</sup>.

### **2.3 Del caso concreto**

La señora Dolly Margarita Londoño González a través de apoderado demandó la nulidad de los actos administrativos referidos, expedidos por la UGPP, con los cuales le negaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia, atendiendo que los tiempos laborados por la actora como psicóloga, corresponden a un cargo administrativo, que no tiene el carácter de docente, en consecuencia, no puede ser tenido en cuenta para el cómputo de los 20 años de servicio que exige la Ley 114 de 1913.

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que las funciones desempeñadas por la demandante como psicóloga entre el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983 en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA- se encuadran dentro de las profesión de docente previstas en el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, al estar relacionadas con labores de *“consejería y orientación de educandos”*, por ello son computables para tener derecho a la pensión gracia.

Las partes recurren la providencia de primera instancia, así:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones

---

<sup>20</sup> Folio 10 y 11

Parafiscales de la Protección Social –UGPP- precisa que la demandante no cumplió los requisitos para obtener la pensión gracia, pues el empleo de psicóloga es un cargo administrativo y no de docente, con lo cual ese tiempo laborado en tal condición no es hábil para acreditar los 20 años de servicio, por lo que pide revocar totalmente la sentencia.

La demandante señala que se debe revocar parcialmente el fallo de proferido el 13 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, ya que se debe actualizar la primera mesada pensional de acuerdo con el índice de precios al consumidor desde el momento del retiro, 26 de enero de 1983 hasta el 20 de marzo de 1993, cuando adquirió el estatus pensional.

Conforme a lo expuesto, la Sala determinará si a la demandante se le puede computar el tiempo que se desempeñó como psicóloga en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA- desde el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983, y en el caso de ser viable el conteo de ese lapso para la adquisición de la prestación se establecerá si tiene derecho a la indexación de la primera mesada, desde la fecha del retiro del servicio hasta la consolidación del estatus pensional.

De las pruebas allegadas, se encuentra acreditado que la señora Dolly Margarita Londoño González ejerció en el Departamento de Antioquia la docencia con vinculación nacionalizada desde el 27 de mayo de 1960 al 20 de julio de 1977, para un tiempo de 17 años, 1 mes y 23 días.

Igualmente, está probado que mediante el Decreto 0754 del 14 de junio de

1977, proferido por el gobernador y los secretarios de Hacienda y Educación del Departamento de Antioquia, se promovió a la señora Dolly Margarita Londoño González, en el cargo de psicóloga, nivel profesional y técnico, grado 6C, con una asignación mensual de \$11.120, en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA-, con las siguientes funciones:

La básica consistente en “[p]restar atención sicológica a los educandos que presentan desajustes socio-emocionales o dificultades en el aprendizaje, recomendar la intervención de otros profesionales según el caso y asesorar a los educadores y padres de familia en el tratamiento de estos alumnos”<sup>21</sup>.

Las específicas, de “1. *Investigar necesidades de asistencia sicológica a los alumnos y educadores que adelantan programas de educación de Educación Formal, de acuerdo a las solicitudes recibidas.*

2. *Realizar por solicitudes del servicio, estudios sicológicos de los alumnos que presenten dificultades de ajuste socio-emocional o de aprendizaje, prestar la asesoría respectiva y/o hacer las remisiones del caso, al personal técnico o médico-especializado.*

3. *Recomendar los procedimientos terapéuticos o intervenciones interprofesionales correspondientes, para los alumnos que lo requieran.*

4. *Fijar criterios sicopedagógicos, para la elaboración y orientación del Currículo de Educación Formal.*

5. *Producir material de apoyo en el área sicológica para la orientación del Currículo.*

6. *Diseñar y ejecutar programas de capacitación para los educadores, en aspectos*

---

<sup>21</sup> Folio 15.

*teórico-experimentales de la sicología.*

*7. Diseñar y ejecutar, en asocio con la trabajadora social, programas de orientación sicológica para los padres de familia de los alumnos atendidos en los distintos programas de la división.*

*8. Recomendar al Experto en Sistemas Docentes y a los técnicos en Medios Educativos, criterios sicopedagógicos para el diseño y elaboración de materiales didácticos.*

*9. Investigar y presentar al Jefe de la División, las necesidades bibliográficas requeridas para la orientación de los programas curriculares en materia d sicología educativa.*

*10. Presentar sugerencias y proyectos en su área al jefe de la división.*

*11. Presentar al jefe inmediato, a través de las respectivas coordinaciones de programas, planes de trabajo e informes sobre el desarrollo de las actividades realizadas.*

*12. Desempeñar las demás funciones inherentes a su cargo, que le sean asignadas en forma regular u ocasional por su jefe inmediato.”<sup>22</sup>.*

De acuerdo con la descripción de las funciones del empleo de psicóloga, la Sala advierte que algunas de esas actividades se enmarcan en la profesión de docente, ya que ésta no sólo comprende la enseñanza o la pedagogía en los planteles oficiales de educación en los distintos niveles, sino también otros oficios que ejercen los docentes como se infiere del artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, Estatuto Docente, así:

---

<sup>22</sup> Folios 15 y 16.

*“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 qué 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.”* (Resaltado fuera de texto)

Es así, que del marco jurídico que define la profesión de docente, la Sala determina que la demandante en el cargo de psicóloga desarrolló las funciones de prestar estudios psicológicos a los alumnos que demostraban dificultades en el aprendizaje o desajustes socio – emocionales; producía material de apoyo en el área psicológica para la orientación del currículo; diseñaba y ejecutaba programas de capacitación para los educadores en temas teórico –experimentales en la psicología; diseñaba y ejecutaba programas de orientación para los padres de familias de los educandos atendidos; y le recomendaba al experto en sistemas docentes y a los técnicos en medios educativos los criterios psicopedagógicos para el diseño y elaboración de materiales didácticos, oficios que se encuadran dentro de las actividades de *“consejería y orientación de educandos”*, de acuerdo con el artículo 2 del Estatuto Docente.

En este orden de ideas, queda probado en el *sub examine* que la actora ejecutó de conformidad con las funciones asignadas al cargo de psicóloga labores que se enmarcan en la profesión de docente de *“consejería y*

*orientación de educandos*”; sin embargo, lo que no encuentra acreditada la Sala es que la demandante tuviese la calidad de docente o maestra cuando se desempeñó como psicóloga en el periodo del 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983, requisito *sine qua non* para poder acceder a la pensión gracia de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989.

En efecto, mediante el Decreto 0754 del 14 de junio de 1977, proferido por el gobernador y los secretarios de Hacienda y Educación del Departamento de Antioquia, se promovió a la demandante al cargo de psicóloga, nivel profesional y técnico, grado 6C, con una asignación mensual de \$11.120, en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA-, designación que jurídicamente corresponde a un nombramiento del orden administrativo en la planta de cargos de la institución educativa, ya que la denominación y código hacen referencia al nivel profesional y técnico.

A su turno, en el *sub lite* no obra prueba que acredite que la señora Dolly Margarita Londoño González estuviese inscrita dentro del Escalafón Docente previsto en el artículo 6<sup>23</sup> del Decreto 128 de 1977, *”Por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación”*, en armonía con los artículos 10 al 15<sup>24</sup> *ibídem*, norma vigente

---

<sup>23</sup> **Artículo 6°.** Escalafón Docente es el régimen legal que, según las diferentes regiones del país y la naturaleza del establecimiento educativo, determina la clasificación por categorías y especialidades de los educadores en los niveles de enseñanza primaria y secundaria, de acuerdo con las calidades exigibles a los mismos, las condiciones del ejercicio docente y los requisitos para la promoción del personal.

<sup>24</sup> **Artículo 10.** A partir de la fecha de su expedición de este Decreto solo podrán ser nombrados para el ejercicio de la docencia con el carácter de personal aspirante quienes acrediten, como mínimo, para la docencia en el nivel básico primario el certificado de aprobación de estatutos completos de educación básica secundaria; para la docencia en el nivel básico secundario, el grado de bachiller. Los docentes nombrados con carácter de aspirantes quedan con la obligación de iniciar dentro del primer año de ejercicio docente los programas de profesionalización que organice o autorice por resolución el Ministerio de Educación Nacional.

Esta obligación queda supeditada a que en el lugar donde se ejerza la docencia existan dichos programas.

para el momento en que se dio el nombramiento de la actora como psicóloga, de ahí que se reitere que fue una designación de carácter administrativo.

Así mismo, destaca la Sala que la asignación mensual que devengaba la señora Dolly Margarita Londoño González en el cargo de psicóloga para el

---

**Artículo 11.** *A partir de la vigencia del presente estatuto, la inscripción en el escalafón se habrá de conformidad con las siguientes normas:*

- a) Para enseñanza en básica primaria, cuando el título acreditado sea el de bachiller Normalista, o el título equivalente según normas anteriores;*
- b) Para enseñanza en básica secundaria y media vocacional, cuando el título acreditado sea el de Licenciado en ciencias de la Educación, o el título equivalente según normas anteriores.*

**Artículo 12.** *El Ministerio de Educación Nacional clasificará, según las diferentes regiones del país y atendiendo su densidad de población, facilidades de transporte y grado de desarrollo, los diferentes establecimientos educativos de acuerdo con su nivel y tipo de enseñanza. De acuerdo con la clasificación del establecimiento educativo, los docentes profesionales de enseñanza básica primaria podrán ocupar en el escalafón las siguientes categorías a las cuales corresponderán los niveles de salarios que fije la ley.*

- 1. Maestro en cuarta categoría.*
- 2. Maestro en tercera categoría.*
- 3. Maestro en segunda categoría.*
- 4. Maestro en primera categoría.*
- 5. Maestro en cuarta categoría especial.*
- 6. Maestro en tercera categoría especial.*
- 7. Maestro en segunda categoría especial.*
- 8. Maestro en primaria categoría especial.*

**Artículo 13.** *La inscripción de los bachilleres normalistas en el escalafón de primaria se hará como Maestro en cuarta Categoría. La de los licenciados en ciencias de la Educación con especialidad en primaria se hará en cuarta categoría Especial. En ambos casos las promociones se regirán por las condiciones que establecen en el artículo 48 del presente Decreto, sobre Escalafón para los profesionales de la Docencia en la Enseñanza primaria oficial.*

**Artículo 14.** *El Ministerio de Educación Nacional clasificará, según las diferentes relaciones del país y atendiendo su densidad de población, facilidades de transporte y grado de desarrollo los diferentes establecimientos educativos de acuerdo con su nivel y tipo de enseñanza. De acuerdo con la clasificación del establecimiento educativo, los docentes profesionales de enseñanza básica secundaria y media vocacional podrán ocupar en el escalafón las siguientes categorías, a las cuales corresponderán los salarios que fije la ley.*

- 1. Profesor en cuarta categoría.*
- 2. Profesor en tercera categoría.*
- 3. Profesor en segunda categoría.*
- 4. Profesor en primera categoría.*
- 5. Profesor en cuarta categoría especial.*
- 6. Profesor en tercera categoría especial.*
- 7. Profesor en segunda categoría especial.*
- 8. Profesor en primera categoría especial.*

**Artículo 15.** *La inscripción en el escalafón de secundaria, de los licenciados en ciencias de la Educación y de los profesionales que acrediten los grados o títulos de que trata el inciso segundo del artículo 6º de este estatuto, se hará como profesor en cuarta categoría. Las promociones se regirán por las condiciones que establecen en el artículo 49 del presente Decreto, sobre Escalafón para los profesionales de la Decencia en la enseñanza secundaria oficial.*

año 1977 era de \$11.120, remuneración coloso que no se asemejaba a lo que recibían los maestros o docentes para esa época, pues según la escala salarial que regía en el Departamento de Antioquia para ese año de 1977, en educación básica secundaria, correspondiente a las categorías: 1 era la suma de \$8.352; 2 de \$6.912; 3 de \$6.108; 4 de \$5.430; y sin categoría de \$5.040, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1457 de 1977 *“Por el cual se aclara el Decreto número 1247 de 1977 y se dictan otras disposiciones”*<sup>25</sup>, esta situación ratifica que la demandante no tenía la condición de docente.

En ese orden de ideas, la Sala precisa que al no tener la demandante la condición o vinculación de docente territorial o nacionalizada y al recibir una asignación superior en comparación con el salario que devengaba un docente de cualquier categoría del orden nacional para esa época, no puede ser beneficiaria de la pensión gracia, la cual fue prevista por el legislador como una dádiva especial a favor de los docentes oficiales territoriales en consideración a la desigualdad que existía frente a la remuneración que percibían los docentes nacionales, en este sentido el reconocimiento y pago de esta prestación es restrictiva, y sólo tienen derecho exclusivamente los

<sup>25</sup> **Artículo primero.** *Modifícame las asignaciones básicas del personal docente de enseñanza primaria y secundaria de los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá, contenidas en el artículo primero del Decreto número 1247 del 3 de junio de 1977, así:*

“(…)

| Departamentos                             | 1ª    | 2º    | 3º    | 4º    | Sin          |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Salario básico -<br>Educación secundaria. | 1ª    | 2º    | 3º    | 4º    | Sin          |
| Categorías.                               |       |       |       |       |              |
| Antioquia                                 | 8.352 | 6.912 | 6.108 | 5.430 | <u>5.040</u> |

(…)”

maestros o educadores que cumplan la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador, en otras palabras, no es dable hacerlo extensivo a quienes no tiene el carácter o vinculación de docentes o maestros del orden territorial o nacionalizado, pese a desarrollar funciones que se encuadran dentro del artículo 2 del Decreto 2277 de 1979.

En ese sentido, la Sala recalca que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha accedido al reconocimiento de la pensión gracia en varias oportunidades atendiendo a las funciones diferentes de la enseñanza, que contiene el artículo 2 del Estatuto Docente, partiendo del fundamento lógico que el interesado es docente, de lo contrario las ha negado, a saber:

*“Sea lo primero definir en qué consiste la profesión de terapeuta del lenguaje, aunado a que la demandante, certifica a folio 26, **tener el grado décimo en el Escalafón Nacional Docente: (...)**”<sup>26</sup>.*

*“Como las funciones desempeñadas por la peticionaria encajan dentro de las normas en cita y, además, la misma Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca expidió el Decreto N° 0716, mediante el cual concedió comisión a la licenciada Yolanda Varela Marmolejo (fls.8 y 9) para ejercer los cargos en discusión, **es claro que la peticionaria conservó el carácter de docente**, razón por la cual en el sub lite los servicios prestados en cargos de carácter administrativo son útiles y se pueden computar para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de que trata la ley 114 de 1913.”<sup>27</sup>.*

*“ (...) no son útiles para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, debido a que esta prestación se creó, como ya se expuso, **exclusivamente para los docentes**, por lo que si se aplicara a los funcionarios administrativos de los establecimientos docentes, sin importar la naturaleza de la función a su cargo, se estaría desnaturalizando la pensión gracia, concebida inicialmente, como anteriormente se anotó, como una compensación o retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían*

---

<sup>26</sup> Sentencia del 13 de febrero de 2003, Subsección A, Consejero ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda, radicado 05001-23-25-000-1999-00031-01(2106-02).

<sup>27</sup> Sentencia del 2 de julio de 2015, Subsección A, Consejero ponente, Luis Rafael Vergara Quintero, radicado 76001-23-31-000-2011-01490-01(2621-14).

*una baja remuneración, que luego se extendió a los profesores de escuelas normales o inspectores de instrucción pública y a los maestros de escuela secundaria oficial.*

*Estima la Sala que, contrario a lo expuesto en el escrito de la demanda, la señora Martha Libia Ortiz Quintero, no reunió los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 para el reconocimiento de una prestación pensional gracia de jubilación, toda vez que, como se explicó ampliamente no desarrolló actividad docente por 20 años de servicio y su **vinculación laboral** con la Secretaría Distrital de Bienestar Social, no tuvo el **carácter de docente**, por lo que el tiempo de servicios acreditado, no es computable para el reconocimiento de la prestación social pretendida, (...)<sup>28</sup>. (Negrillas fuera de los textos).*

Como corolario de lo expuesto, y de conformidad con las pruebas referidas, la Sala establece que la señora Dolly Margarita Londoño González laboró como docente territorial o nacionalizada desde 27 de mayo de 1960 hasta el 20 de julio de 1977, y en la condición de psicóloga desde el 21 de julio de 1977 al 25 de enero de 1983, tiempo que no se le puede tener como útil para computar los 20 años de servicios que exigen las disposiciones que regulan la pensión gracia, al no acreditar el requisito esencial de ser maestra o profesora, pues la profesión de docente no se adquiere por la situación de cumplir funciones que se logran encuadrar en “*consejería y orientación de educandos*”, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, por esta razón la Sala revocará el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió a las pretensiones de la demanda.

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

---

<sup>28</sup> Sentencia del 30 de marzo de 2017, Subsección B, Magistrado ponente César Palomino Cortés, radicado 25000-23-42-000-2014-03150-01 (3958-15).

En lo referente a la condena en costas en esta instancia, la Sala precisa que la Sección Segunda de esta Corporación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, ha determinado que el juez tiene la facultad de disponer sobre aquéllas, la cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal<sup>29</sup>, con el fin de evitar una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resultó vencido para que le sean impuestas éstas, es así que en un pronunciamiento reciente se indicó que los elementos que determinan la imposición de la condena en costas, son: *“i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.”*<sup>30</sup>

De conformidad con lo anterior, la Sala no condenara en costas a la parte vencida del recurso de apelación, en razón a que la demandante estimó que tenía derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, además que no se observó en el proceso una conducta dilatoria ni de mala fe, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- no probó en el *sub examine* las costas.

### III. DECISIÓN

---

<sup>29</sup> Ver las sentencias del 22 de febrero y 8 de marzo de 2018, Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B, Magistrados ponentes Sandra Lisset Ibarra Vélez y Carmelo Perdomo Cuéter, radicados 25000-23-42-000-2015-00790-01(0525-17) y 18001-23-33-000-2013-00081-01 (3553-14)

<sup>30</sup> Sentencia del 26 de octubre de 2017, Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B, Magistrado ponente César Palomino Cortés, radicación 52001-23-33-000-2014-00216-01(2215-15)

Vistas las consideraciones que anteceden, se revocará el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia, dado que el tiempo que la demandante laboró como psicóloga, en el nivel profesional técnico, grado 6C en el Centro Educacional Femenino de Antioquia –CEFA- no es hábil para computar los 20 años de servicio que exige el artículo 1 de la Ley 114 de 1913, al no acreditar la condición o la vinculación de docente.

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,

### **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia de primera instancia, proferida el 13 de octubre de 2017, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar se **DISPONE**:

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

**SEGUNDO. SIN COSTAS** para la parte demandante, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

**TERCERO. DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ    CARMELO PERDOMO CUÉTER**