

**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2018.

**Expediente N°:** 170012333000201400294 01  
**N° Interno:** 3980-2016  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP<sup>1</sup>.  
**Demandado:** Judith Arango Salazar  
**Asunto:** Pensión Gracia – Acción de lesividad - Vinculación nacional - Origen de los recursos – intervención del Delegado del FER en el nombramiento.

## **FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011**

### **I. ASUNTO**

1. Decide la Sala<sup>2</sup> el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 18 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por la UGPP en modalidad de lesividad contra Judith Arango Salazar, encaminadas a obtener la nulidad de la resolución que reconoció una pensión gracia y la consecuente devolución de los dineros pagados por dicho concepto.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **2.1 Pretensiones.**

---

<sup>1</sup> En adelante UGPP.

<sup>2</sup> Con el informe secretarial del 28 de abril de 2017, visible a folio 282.

a. La UGPP presentó demanda<sup>3</sup> con la finalidad de obtener la nulidad de la Resolución 11564 del 9 de julio de 1987, a través de la cual, la Caja Nacional de Previsión (hoy liquidada)<sup>4</sup> reconoció a la demandada una pensión gracia.

b. A título de restablecimiento del derecho, solicitó la parte actora que se condene a la demandada, a restituirle todos los dineros percibidos con ocasión de la pensión gracia; debidamente indexados; se reconozcan y paguen los intereses moratorios y comerciales de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## **2.2 Hechos.**

a. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resumirá de la siguiente manera los hechos planteados por la parte demandante:

b. Señaló, que la demandada solicitó a CAJANAL el reconocimiento de una pensión gracia, para lo cual aportó certificados que dan cuenta que prestó sus servicios como docente nacional en el Departamento de Caldas entre el 17 de septiembre de 1964 y el 30 de enero de 1966; entre el 20 de enero de 1968 y el 30 de junio de 1977; y para el Ministerio de Educación Nacional entre el 30 de julio de 1981 y el 30 de enero de 1985; los cuales fueron considerados por el ente previsional de forma errónea al reconocer la prestación mencionada con la Resolución 11564 de 1997, que computó con los ejercidos como maestra departamental y nacionalizada en el Departamento de Caldas entre el 1º de agosto de 1977 y el 1º de febrero de

---

<sup>3</sup> Folios 1 al 8.

<sup>4</sup> En adelante CAJANAL.

1981; entre el 19 de mayo de 1986 y el 17 de enero de 1988; y desde el 18 de enero de 1994 hasta el 28 de febrero de 1997.

### **2.3 Normas vulneradas y concepto de violación.**

2. La parte demandante citó como disposiciones vulneradas los artículos 128 y 48 de la Constitución Política; y las Leyes 114 de 1913<sup>5</sup>, 116 de 1928<sup>6</sup>, 37 de 1933<sup>7</sup>, y 91 de 1989<sup>8</sup>.

3. Luego de exponer las normas que rigen la pensión gracia, concluyó que se han vulnerado las anteriores disposiciones, por cuanto la demandada no acreditó 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizado, y precisó que nadie puede devengar más de una asignación que provenga del tesoro nacional, al punto que dicho reconocimiento atenta contra la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

### **2.4 Contestación de la demanda.**

4. El apoderado de la demandada, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones<sup>9</sup>, al considerar que la pensión gracia fue reconocida de forma legal, porque su representada cumple los requisitos de ley para hacerse acreedora de dicha prestación, y por lo tanto, el acto acusado no adolece de vicio alguno.

## **III. SENTENCIA APELADA**

---

<sup>5</sup> *“Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”*

<sup>6</sup> *“Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.”*

<sup>7</sup> *“Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados.”*

<sup>8</sup> *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.”*

<sup>9</sup> Folios 179 a 183.

5. El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 18 de julio de 2016<sup>10</sup>, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar la nulidad del acto acusado que había reconocido la pensión gracia a la demandada, pero negó la devolución de los dineros pagados.

6. Para lo anterior, analizó los tiempos de servicio puestos en cuestión por la parte actora, y llegó a la conclusión, que es computable la experiencia acreditada entre el 17 de septiembre de 1964 y el 30 de octubre de 1966, laborado en el Colegio Santa Teresita de Chinchiná – Caldas; entre el 20 de enero de 1968 y el 1º de febrero de 1981 desempeñada en la misma institución educativa; entre el 30 de julio de 1981 y el 20 de enero de 1985 en la Normal Nacional la Inmaculada de Guapí – Cauca, los cuales no fueron suficientes para completar los 20 años de servicio docente territorial y/o nacionalizado exigido en las normas que rigen la pensión gracia.

7. Por otro lado, desestimó los tiempos de servicio prestados entre el 19 de mayo de 1986 y el 17 de enero de 1988, pues a pesar de que el Decreto de Nombramiento 0324 de 1986 haya sido signado por el Gobernador de Caldas, afirma que lo hizo en su calidad de Presidente de la Junta Administradora del FER de Caldas, de acuerdo a lo consagrado en el literal a) del artículo 3º del Decreto 102 de 1976 y de la Ley 29 de 1989, es decir, que actuó como agente del Gobierno Nacional, y además este acto fue suscrito por el Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el FER de Caldas, razones suficientes para determinar que son nacionales.

---

<sup>10</sup> Folios 232 a 240.

8. Tampoco tuvo en cuenta los servicios docentes ejercidos a partir de 1993, dado que el nombramiento efectuado por el Alcalde de Chinchiná – Caldas mediante el Decreto 245 de 1993, se hizo en nombre del Gobierno Nacional.

#### IV. RECURSO DE APELACIÓN.

9. Las partes demandante<sup>11</sup> y demandada<sup>12</sup>, interpusieron recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia.

10. **La parte demandada**, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda, por varios aspectos a considerar: el primero, afirma que operó la caducidad conforme al artículo 167 de la Ley 1437 de 2011, pues se pretende la nulidad de un acto administrativo expedido en 1997; el segundo, que la UGPP debió pedir el consentimiento de la demandada para disponer de la revocatoria del acto acusado, pues se trata de un acto administrativo particular y concreto que dispone de un derecho, y no ejercer el presente medio de control; el tercero, tiene que ver con la validez del tiempo de servicio ejercido como Directora en la Escuela Normal Nacional de la Inmaculada de Guapí entre el 30 de julio de 1981 y el 30 de enero de 1985, pues la prueba decretada de oficio, debió solicitarse al Departamento del Cauca y no al de Caldas, y a pesar de esto, la Ley 116 de 1928 dio validez a la experiencia acreditada en las escuelas normales razón por la cual no puede considerarse nacional; y el cuarto, considera igualmente válido el tiempo de servicio prestado entre el 19 de mayo de 1986 y el 17 de enero de 1988, pues el personal nacional solo es aquel que es vinculado por nombramientos de autoridades de dicho nivel, y

---

<sup>11</sup> Folios 251 a 252.

<sup>12</sup> Folios 244 a 247.

el hecho de que la designación haya provenido del Gobernador del Departamento de Caldas como Presidente de la Junta Administradora del FER Caldas, no desnaturaliza su vinculación nacionalizada.

11. **La entidad demandante** por su parte, insiste en la devolución de los dineros recibidos por la demandada, comoquiera que le fue reconocida la pensión gracia a pesar de su condición de docente nacional, situación que muestra mala fe, pues es conocido de todos los maestros, que ésta dádiva fue creada solo para los docentes territoriales y para los nacionalizados; y aunado a lo anterior, indica que la UGPP solicitó su consentimiento para revocar en sede administrativa el acto que ahora se declaró ilegal, obteniendo respuesta negativa por parte de la pensionada.

12. Atendiendo las inconformidades planteadas por las partes contra la sentencia de primera instancia, encuentra la Sala, que los cargos apelados se concretan por un lado así: *para la demandante*, la devolución de los dineros percibidos por la docente como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que había reconocido la pensión gracia; y *para la demandada*; la operancia de la caducidad de la acción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y sobre la inoperancia de la acción de lesividad; la habilitación de la Ley 116 de 1928 para que el personal de las escuelas normales indistintamente de su nivel sean beneficiarios de la prestación aludida; la clase de vinculación docente cuando interviene el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional en su designación, es decir, que busca preservar el derecho concedido en el acto acusado, y por ello busca que todos los tiempos de servicio acreditados se consideren válidos para mantener incólume la pensión gracia reconocida en el acto acusado.

## V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

13. Dentro de esta procesal, **la parte demandada**<sup>13</sup> alegó de conclusión, con los mismos argumentos expuestos a lo largo del proceso, y precisó, que los recursos girados por medio del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales para asumir los gastos de la educación, una vez son transferidos, hacen parte del presupuesto de los entes locales, razón por la cual insiste que los nombramientos puestos en duda son territoriales.

14. **La entidad demandante** no presentó alegatos de conclusión.

15. **El Ministerio Público** rindió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia apelada por las siguientes razones<sup>14</sup>:

16. Primero, consideró que la UGPP accionó el medio de control idóneo para obtener la nulidad del acto acusado, pues conforme al literal c) del numeral 1° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se podrá presentar la demanda en cualquier tiempo contra los actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, y sin que se puedan recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

17. Segundo, indicó, que el nombramiento efectuado por el Gobernador del Departamento de Caldas como delegado del FER fue de carácter nacional pues la designación se ejerció en nombre del Gobierno Nacional, y aunado a esto, los servicios se pagaron con recursos nacionales transferidos por la Nación a través del FER, por lo tanto, considera impróspera el cargo apelado.

---

<sup>13</sup> Folios 268 a 270.

<sup>14</sup> Mediante escrito visible a folios 271 a 281.

18. Y tercero, estimó que el a quo realizó una valoración razonada acervo probatorio y profirió sentencia conforme a las reglas de la sana crítica.

19. Agotada como se encuentra la instancia, sin observar causales de nulidad que invaliden lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto, para lo cual se tiene en cuenta las siguientes consideraciones.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.**

### **6.1 Cuestión previa.**

20. La ponente considera necesario precisar que en materia del reconocimiento de la pensión gracia a los docentes en medio de la problemática de: i) nombramiento de autoridad territorial con intervención del delegado del FER, ii) financiación de salarios con recursos del antiguo situado fiscal, y iii) financiación de salarios con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones; siempre mantuvo el criterio que cuando la Nación financiaba la educación con recursos provenientes de su presupuesto general, el educador cuyos salarios son pagados en tales condiciones adquiere la condición de nacional, y en tal sentido, los tiempos así servidos no son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia, al romperse la filosofía de la prestación.

21. Sin embargo, como la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación<sup>15</sup> con relación a tales temáticas, ello supone un escenario argumentativo y hermenéutico diferente, en donde lo determinante para el reconocimiento de la pensión gracia es la naturaleza de la plaza docente, a saber territorial y nacionalizada, indistintamente de la manera en

---

<sup>15</sup> Sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 3805-2014.

que se financian los sueldos del docente; por lo que en adelante y siendo respetuosa por la seguridad jurídica y el carácter vinculante de aquella, acogeré dicha línea jurisprudencial.

## **6.2 Problema Jurídico.**

22. De acuerdo con las inconformidades planteadas en los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia de primera instancia, corresponde a la Sala determinar los siguientes problemas jurídicos:

- i) Puede la entidad previsional demandar en cualquier tiempo en modalidad de lesividad, la nulidad de un acto administrativo particular y concreto que reconoció una pensión gracia; y si el ejercicio de tal acción requiere previamente intentar la revocatoria directa.
- ii) Si la vinculación de un docente efectuada por una autoridad territorial, debe ser considerada como nacional, por el hecho de que se haya financiado con recursos de la Nación, o si por el contrario, debe ser asumida como territorial o nacionalizada; y concretar, si la extensión de la pensión gracia prevista en el artículo 6º de la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las escuelas normales, cobija también a los vinculados por el Gobierno Nacional.

23. Sólo en la medida en que las soluciones a los problemas jurídicos planteados, sean resueltos de forma desfavorable a la ciudadana demandada, la Sala procederá a abordar el estudio del siguiente problema jurídico.

- iii) Si un pensionado a quien se le ha anulado el acto administrativo mediante el cual se le había reconocido una prestación pensional, debe a

consecuencia de ello, devolver la totalidad de los dineros recibidos con ocasión de ésta a la entidad prestacional.

24. Para resolver lo anterior, la Sala analizará, i) Caducidad del medio de control en modalidad de lesividad y revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto; ii) El contexto normativo de la pensión gracia, con especial énfasis en el artículo 6º de la Ley 116 de 1928; iii) La Sentencia de unificación del 21 de junio de 2018; y iv) el análisis del caso concreto.

25. También debe la Sala precisar, que se pronunciará sin límites sobre la sentencia de primera instancia, como quiera que ambas partes apelaron la totalidad de la sentencia en los apartes que les fue desfavorable a cada una, pues por un lado, la docente en su condición de parte demandada, busca preservar la legalidad de la resolución por medio de la cual se le concedió la pensión gracia invocando la validez de los tiempos de servicio ejercidos durante su vida laboral, mientras que por el otro, la UGPP en su calidad de parte demandante, pretende que se le reintegre la totalidad de los dineros pagados a la accionada, como consecuencia de la anulación del acto administrativo acusado; lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 328 del Código General del Proceso<sup>16</sup>, y a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> **Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

<sup>17</sup> Sentencias del 1º de febrero de 2018, Sección Segunda, Subsección A, C.P., Rad 11001-03-15-000-2017-03381-00 (AC), Dr. William Hernández Gómez. «... *En consecuencia, es evidente que el ad quem tenía la competencia para estudiar sin límites todo el fallo de primera instancia, pues ambas partes apelaron la totalidad de la sentencia, en los apartes que les fue desfavorable a cada uno. Por lo tanto, la accionante no tenía la connotación de apelante único...*»; del 29 de abril de 2015, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 28883,

26. Ahora bien, procede la Sala a dar solución a los problemas jurídicos planteados así:

### **6.2.1. Caducidad del medio de control en modalidad de lesividad y revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto.**

27. En lo que tiene que ver con la Acción de lesividad así llamada por la doctrina, es importante recordar, que en el literal c) del numeral 1º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011<sup>18</sup>, consagra que en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad, se pueden demandar en cualquier tiempo la nulidad de los actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones sociales periódicas, y que en efecto no habrá lugar a la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; ello, guardando correspondencia con la presunción contenida en el canon 83 de la Constitución Política. Dice la disposición en cita:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada.

1. En cualquier tiempo, cuando:  
[...]

---

C.P. Dra. Olga Valle de la Hoz «...Previo a desatar el recurso de alzada propuesto por las partes demandante y demandada, es menester mencionar que dentro del marco de competencia funcional de la Subsección, para decidir la controversia en segunda instancia, la Sala no solamente se circunscribirá a los aspectos conceptuales y argumentativos esbozados en el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil...»; y del 26 de mayo de 2010, Sección Tercera, Rad. 17046, C.P. Dra. Gladys Agudelo Ordóñez «...y advirtiendo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, el Superior resolverá sin limitaciones cuando ambas partes hayan apelado la providencia. Por consiguiente, la Sala se pronunciará de fondo respecto de la responsabilidad patrimonial deprecada, y de resultar ésta procedente, revisará los aspectos de orden indemnizatorio a que haya lugar...»

<sup>18</sup> CPACA.

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; [...]

28. Así las cosas, la acción de lesividad no se encuentra consagrada como tal en la legislación, sin embargo la doctrina ha llamado así al ejercicio de los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho por parte de una entidad pública cuando ésta demanda su propio acto, que se ejerce cuando no sea posible revocarlo de manera directa, sin que éste mecanismo sea necesario para ejercer la acción contenciosa.

29. El Consejo de Estado, Sección Tercera en sentencia de 22 de junio de 2001, expediente 13172, se refirió a la acción de lesividad de la siguiente manera:

La administración cuando advierte que expidió un acto administrativo particular que otorgó derechos a particulares puede discutir su legalidad ante el juez administrativo; se constituye pues en demandante de su propio acto, posición procesal que la doctrina española ha calificado como la acción de lesividad, la cual conforma un proceso administrativo especial, entablada por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de una particular, por que es, además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración, vía en que la carga de la prueba de la invalidez del acto está a cargo de la demandante.

30. Así mismo, en la sentencia del 9 de julio de 2014<sup>19</sup> fue definida como la posibilidad que tiene la administración de demandar la nulidad de sus propios actos, en procura de la Constitución y de la legalidad, y eventualmente buscando preservar los recursos del tesoro cuando de reconocimiento de derechos prestacionales se refiere.

---

<sup>19</sup> Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, referencia 47830.

31. Todo lo anterior, permite concluir, que en tratándose de la acción de lesividad, no opera la caducidad de la acción, pues como se dijo en líneas anteriores, cuando se pretende la nulidad de un acto que ha reconocido prestaciones periódicas, la entidad que lo expidió, puede demandarlo en cualquier tiempo.

32. La ley 1437 de 2011 reguló en el Título IX, la posibilidad de revocar de manera directa los actos de contenido particular y concreto bajo las siguientes condiciones:

33. El artículo 93 dispuso que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por su superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, al presentarse los siguientes eventos: i) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; y iii) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona

34. Por su parte, el artículo 94 dispuso sobre su improcedencia *que «[!]a revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.»*

35. De lo anterior se tiene, que en los casos en que ha operado la caducidad del medio de control, llámese nulidad y restablecimiento del derecho, será improcedente la solicitud de revocatoria directa requerida por el particular, pero no así cuando la iniciativa proviene de la administración

que pretende revocar su propia decisión, es decir, **la limitación aquí presentada no se aplica en el evento en que la misma autoridad sea quien pretende invalidar su decisión.**

36. También estableció en el artículo 95, que la revocatoria directa podrá cumplirse aún en el evento de haberse acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, y que serán resueltas dentro de los 2 meses siguientes a la presentación de su solicitud.

37. No obstante lo anterior, se contempló la posibilidad de que en el curso del proceso judicial, la autoridad demandada podrá presentar oferta de revocatoria que será revisada por el juez previo a ponerla en conocimiento del demandante, con el fin de verificar que se ajuste al ordenamiento jurídico; la cual no revivirá los términos legales para demandar [Art. 96].

38. Finalmente en el artículo 97 se dispuso lo siguiente:

**Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto.** Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

**Parágrafo.** En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

39. Así pues, en materia de revocatoria de actos de contenido particular y concreto, impuso a la entidad pública la condición u obligación de requerir el consentimiento previo, expreso y escrito del particular que se verá afectado

con la decisión, y si este se niega, podrá la autoridad demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando considere que es contrario a la Constitución Política y a la ley.

40. Ahora, si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

41. La idea central, es que la revocatoria directa es un mecanismo ya no alternativo sino adicional al de la vía administrativa - antes llamada vía gubernativa- del que puede hacer uso la Administración de manera oficiosa, bajo ciertas circunstancias y limitaciones, para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos. Es, en efecto, un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito jurídico decisiones por ella misma adoptadas<sup>20</sup>.

42. En definitiva, la entidad pública por su iniciativa tiene dos vías para retrotraer una decisión propia, la primera, a través de la revocatoria directa, en la que siguiendo el procedimiento antes explicado, la misma entidad revoca el acto administrativo contenido de la decisión que considera ilegal, previo consentimiento del particular titular del derecho; y la segunda, acudiendo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que sea el operador judicial quien declare la nulidad del acto en cuestión, a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en la modalidad de lesividad, que puede ejercer en cualquier tiempo, bajo las

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Bogotá. 3 de noviembre de 2011. Radicación 11001-03-24-000-2006-00225-00.

condiciones y lineamientos expresados por la ley y la jurisprudencia, tal como se ha expuesto en precedencia.

### **6.2.2. Contexto normativo de la pensión gracia.**

43. La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913<sup>21</sup> para los educadores que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales del orden territorial o nacionalizado, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observando buena conducta, prestación que es compatible con la pensión de jubilación.

44. De otro lado, resulta muy relevante señalar que el artículo 6° de la Ley 116 de 1928<sup>22</sup>, establece que:

Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.

45. Ahora bien, procede la Sala a exponer espíritu del artículo 6° de la Ley 116 de 1928<sup>23</sup>, que se trató en la sentencia del 6 de abril de 2006 de la Subsección B<sup>24</sup> de la Sección Segunda, atendiendo la exposición de motivos en los anales del Congreso de la República, que vale la pena citar *in extenso* así:

Al estudiar los **“antecedentes legislativos”** de la norma legal aplicable, para descubrir su alcance, se estableció:

---

<sup>21</sup> “Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”

<sup>22</sup> Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

<sup>23</sup> *Ib.*

<sup>24</sup> Consejero Ponente Dr. Tarsicio Cáceres Toro, Rad. 1009-05.

El proyecto de ley, el cual al final se convirtió en la Ley 116 de 1928 que contiene la regla 6ª de la controversia, inició su trámite con la presentación de **un proyecto en el segundo semestre de 1928** en la Cámara de Representantes, sin que en su texto original se hubiera contemplado artículo sobre la materia y sin que en los debates iniciales en esta Cámara se hubiera “incluido” alguno en dicho sentido. Pasó al Senado de la República donde fue aprobado con “modificaciones” por lo cual volvió a la Cámara para lo de su cargo, y en esta etapa, dio su aprobación con otras modificaciones e **incluyó algunos nuevos artículos, entre los cuales se encuentra el relativo a nuevos titulares de la pensión gracia**, por lo cual volvió al Senado –que en lo pertinente- lo aprobó sin reparo alguno. Veamos su tramitación relevante y resultados:

En la sesión del **31 de octubre de 1928** la Cámara de Representantes empezó a considerar el texto puesto a su estudio con las modificaciones que había hecho el Senado. En ella los Representantes (...) propusieron el **siguiente nuevo artículo**:

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 complementen**. Para el cómputo de los años de servicio se sumaran 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." (Resaltado y mayúsculas fuera de texto).

Y, como “motivación” de tal propuesta el Representante (...) dijo: “He propuesto este artículo porque estimo de la más estricta justicia incluir en el derecho que la ley va a conceder para gozar de una pensión de jubilación, a los empleados y profesores de las escuelas normales, en consideración a que no tienen estos meritorios servidores, acaso los más meritorios, abnegados y sufridos que tiene la república, porque estar en inferioridad de condiciones a otros funcionarios, con razón tanto mayor **cuanto el maestro**, una vez que llega a la imposibilidad de trabajar, queda desamparado, porque los sueldos exiguos que ha tenido apenas le habrán alcanzado para la más congrua satisfacción de sus necesidades, de modo que no puede ni remotamente pensarse en que hayan podido hacer el más miserable ahorro.

A continuación se inició su debate y previo un pronunciamiento en contra de un Representante pasó a ser votado con el resultado de su aprobación por cuarenta y un votos contra cinco negativos.

Y en el Senado, en la sesión de octubre 14/28, se consideró el proyecto que la Cámara de Representantes le remitió con sus modificaciones y adiciones; en los antecedentes legislativos no aparece que hubiera habido objeción alguna respecto del artículo en análisis y así fue aprobado.

Ahora, como se dieron algunas modificaciones, volvió a la Cámara de Representantes que en Oct. 15/28 accedió a todas ellas.

El proyecto tramitado fue puesto a consideración del Presidente de la República quien lo sancionó en Nov. 22/28 y surgió como Ley 116 de 1928. El texto del artículo 6º quedó como ya se reseñó.

La pensión de jubilación gracia y su evolución inicial. Inicialmente en la **Ley 114** de 1913 se creó la PENSION DE JUBILACIÓN GRACIA, teniendo como titulares a los maestros de escuelas primarias oficiales, es decir, en beneficio de una clase de educadores, por sus servicios docentes oficiales y con los requisitos que estableció.

Ahora, **en el Art. 6º de la Ley 116 de 1928** se contemplaron nuevos titulares de la citada pensión gracia, **comenzando por “Los empleados y profesores de las Escuelas normales” y agregando a los Inspectores de instrucción pública, bajo los términos de la Ley 114 de 1913.** Y precisó que para ello se computarán los años de servicios 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.”**

Del mismo texto de la norma (art. 6º precitado) respecto de los nuevos titulares de la pensión de jubilación gracia, en cuanto a servidores de las escuelas normales, cuando dice –al final- que son computables los servicios prestados en el **campo de la enseñanza primaria** (que corresponde a los maestros de primaria oficiales) **“como en el de la normalista”**, de lo cual cabe entender en cuanto a éstos últimos que se refiere a los **servicios en la “enseñanza” normalista, los cuales se imparten por los PROFESORES DE ESCUELAS NORMALES.**

Pero, surge la duda cuando la norma también contempla a **“LOS EMPLEADOS Y (...) DE LAS ESCUELAS NORMALES** como titulares de este derecho legal excepcional.

Esta clase de titular de la prestación excepcional tiene una justificación, pues fuera de los PROFESORES DE NORMAL en esos planteles educativos existe **PERSONAL ADMINISTRATIVO DOCENTE**, que tienen otra denominación o nomenclatura y que realmente no hacen parte de los PROFESORES DE LA NORMAL; de este grupo (administrativo-docente) hacen parte, por ejemplo, el director o rector, los coordinadores, los directores de práctica docente, etc. de la Escuela Normal, los cuales deben tener título docente y su labor, aunque tiene una relevancia administrativa **–conforme al estatuto docente–** también indudablemente tiene una trascendencia en el campo educativo, además que en todos los tiempos se les ha reputado como educadores escalafonados con las prerrogativas docentes. Entonces, bajo ese entendimiento, cuando el art. 6º

de la Ley 116 de 1928 se refiere a **“Los empleados... de las escuelas normales” se debe entender que se refiere al PERSONAL ADMINISTRATIVO DOCENTE de esa clase de establecimiento**, que en verdad tiene una muy estrecha relación con la actividad profesoral y los fines de esos planteles y, así, es a ellos a quienes se otorga en la ley esa prerrogativa pensional especial.

De otra parte, al regresar a los **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS** y remontarnos a la **MOTIVACIÓN del artículo que se propuso** [...] [n]ótese que aquí el Legislador en la “motivación” de su proyecto de ley determinó claramente a quienes se refería la norma, vale decir, AL MAESTRO en ese caso de las ESCUELAS NORMALES; obsérvese que en ningún momento se refirió, por ejemplo, al personal de Secretaría, a los aseadores, a los celadores y porteros de las Normales que netamente son PERSONAL ADMINISTRATIVO, lo cual es lógico porque la **PENSION DE JUBILACIÓN GRACIA se consagró desde sus inicios –en la Ley 114 de 1913- para estimular EXCEPCIONALMENTE A LOS DOCENTES a que se refiere la legislación y en este sentido, el Art. 6º de la Ley 116 de 1928 es una “complementación” de la anterior.**

Además, la **“excepción” a la prohibición de recibir más de una erogación del Tesoro Público, en el campo educativo, en materia de pensiones**, se ha **establecido a favor de los educadores** que autoriza concretamente la ley y que les permite recibir simultáneamente la PENSION DE JUBILACIÓN ORDINARIA Y LA PENSION DE JUBILACIÓN GRACIA.

Ahora, después de la Constitución Política de 1991, **la Ley 4ª de 1992** (Ley cuadro en materia salarial y prestacional, relacionada con el mandato del art. 150-19 de la C. P.) dentro de las EXCEPCIONES a la prohibición de recibir más de una erogación del tesoro público –Art. 128- **en relación con el campo educativo contempló las siguientes en su Art. 19** : “ ... d) Los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra; ... g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley benefician a los **servidores oficiales docentes pensionados.**” Obsérvese que la EXCEPCION a la prohibición constitucional del literal g) del art. 19 se refiere a los DOCENTES OFICIALES PENSIONADOS y ello es lógico, porque el ESTIMULO EXCEPCIONAL DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS DOS PENSIONES DOCENTES –la ordinaria y la excepcional- se ha otorgado es a los EDUCADORES y por ello, no es de recibo que se entienda extendida esa prerrogativa excepcional a los EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS (Secretarias, celadores, aseadores, etc.) de las Escuelas Normales.

Además, si se insiste en que dicho personal también goza de la pensión de jubilación gracia, a la luz del PRINCIPIO DE IGUALDAD consagrado en la Carta Política resultaría su violación –por omisión en otros campos- porque la ley no consagró esa misma prerrogativa para el PERSONAL

ADMINISTRATIVO (secretarias, aseadoras, porteros y celadores, etc.) que trabaja en las Escuelas Oficiales de primaria, en los planteles de secundaria.

Con estos criterios se unifica el entendimiento de los titulares de la pensión de jubilación gracia que laboran en las Escuelas Normales Oficiales (Art. 6º de la Ley 116 /28).”

46. De la disposición citada se infiere lo siguiente:

i. Amplió el beneficio de la pensión gracia a los docentes de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, bajo los términos de la Ley 114 de 1913<sup>25</sup>, es decir, que los servicios ejercidos en las escuelas normalistas, tendrían validez siempre y cuando se cumplan las exigencias contempladas en el marco normativo de la pensión gracia, esto es, que se hayan prestado bajo una vinculación territorial o nacionalizada y que la escuela normal no sea del orden nacional.

ii. El cómputo tendría en cuenta los tiempos de servicio ejercidos en diversas épocas tanto en la educación primaria como en la normalista.

47. Estando en este punto, es necesario mencionar lo expuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de 29 de agosto de 1997, con radicación número S-699 de 1997, que fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia recopilando la normatividad en los siguientes términos<sup>26</sup>:

1. La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden.

---

<sup>25</sup> Ib.

<sup>26</sup> Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón, C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

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. Ib. 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 los 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. [...]**

48. En tal virtud, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, es viable la sumatoria de los años servidos en cualquier época, en la primaria como la de normalista, inclusive las labores de inspección; por lo que es evidente que la voluntad de legislador fue la establecer el referente del tiempo de servicio, respetando el compendio normativo que la gobierna, es

decir, que no desnaturalice el origen de la prestación que se destina al personal docente territorial y/o nacionalizado.

49. Así mismo, cuando se establece la sumatoria en cualquier tiempo, implica interpretar que no se requiere de la continuidad del servicio, como un todo del período, sino la totalización de los 20 años en las condiciones anotadas.

50. Es preciso tener en cuenta, que posteriormente la Ley 91 de 1989<sup>27</sup> señaló en su artículo 15<sup>28</sup> que el derecho a la pensión gracia lo mantienen los docentes **nacionalizados y territoriales** que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal; y además, clarificó la compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación.

51. Ahora bien, la Sala estima pertinente sintetizar brevemente la jurisprudencia pacífica de la Sección Segunda en relación con aspectos importantes de la pensión gracia.

52. En cuanto al tiempo de servicio y al tipo de la vinculación requerida para tener derecho a la pensión gracia, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado respecto de su prueba:

---

<sup>27</sup> **«por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio»**,

<sup>28</sup> «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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.»

En principio, para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: EL CARGO DESEMPEÑADO (maestro de primaria, profesor de Normal, inspector de primaria, etc.) LA DEDICACIÓN (tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra, etc.), LA CLASE DE PLANTEL donde desempeñó su labor (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como EL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS (Nacional, nacionalizado -a partir de cuando- Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no es prueba de la iniciación –desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión<sup>29</sup>.

53. Entonces, lo importante de la prueba del tiempo de servicios y de la vinculación, no es la denominación que se le dé, ni la forma que adopte, sino el contenido de los datos puntuales que ofrezca alrededor del tipo de nombramiento, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestó los servicios, su naturaleza, y por supuesto los extremos temporales; a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados.

54. Sobre la vinculación a la docencia a través de contratos de prestación de servicio, y la viabilidad de constituir una modalidad válida para el reconocimiento de una pensión gracia, esta Sala razonó así:

Al respecto se precisa que la línea del Consejo de Estado, es que lo que se debe acreditar a través de los contratos es el objeto de los mismos, es decir, que efectivamente se haya vinculado para prestar el servicio docente y, por

---

<sup>29</sup> Sentencia del 19 de enero de 2006, Expediente 6024-05, Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro.

ende, no se hace necesario que exista un proceso previo en donde se haya declarado la figura de la realidad sobre las formas por cuanto la Ley 114 de 1913, lo que está permitiendo es la retribución a quien haya ejercido la labor docente, sin importar la naturaleza ni la clase de vinculación [...]<sup>30</sup>.

55. Respecto, al tiempo de vinculación, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, exp. 0775-2014<sup>31</sup>, definió como regla que:

En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la (...) ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No. 00439 de 19 de febrero de 1979, por el periodo comprendido entre el 19 de febrero al 20 de mayo del mismo año.

Lo anterior le permite a la Sala establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que la expresión “*docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980*”, contemplada objeto de análisis, **no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad**, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal. [Negrillas fuera de texto original].

56. De esta manera, la línea jurisprudencial actual sobre el reconocimiento de la pensión gracia, es clara y pacífica alrededor de la importancia del tiempo de servicio como su referente, sin importar si es continuo o discontinuo, ni su modo de vinculación, como también a que no es necesario que al 31 de diciembre de 1980, el docente debe encontrarse en servicio activo, como quiera que en lo pertinente el texto normativo lo que dispone para esa fecha es el límite máximo para que el educador se vincule, siendo viable que haya sido con antelación a la mencionada calenda.

### **6.2.3. De la sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-SII-11-**

---

<sup>30</sup> Sentencia del 28 de julio de 2016, exp.3876-2014, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>31</sup> con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón.

**2018 dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en materia de pensión gracia.**

57. Ahora bien, se hace necesario para la Sala informar que debido a la disparidad de criterios que se plantearon en las providencias de esta sección del Consejo de Estado respecto del tipo de vinculación de los docentes en cuyo nombramiento, además del representante legal del ente territorial, contara con la intervención del delegado del Ministerio de Educación Nacional del respectivo Fondo Educativo Regional, esto es, si se trata de nombramientos nacionales o nacionalizados, esta corporación, a través de la sentencia proferida el 21 de junio de 2018<sup>32</sup>, unificó su jurisprudencia al respecto.

58. En la citada providencia se concluyó que, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la Junta Administradora del respectivo Fondo Educativo Regional, así este último haya certificado la vacancia del cargo y sobre la disponibilidad presupuestal<sup>33</sup>.

59. Lo anterior, porque lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, máxime si se tiene en cuenta que, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas *endógenas* de la respectiva

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, número interno 3805-2014, con ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>33</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

localidad, o de las *exógenas* —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los Fondos Educativos Regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy Sistema General de Participaciones.

60. Para arribar a dicha conclusión, esta Sección tuvo en cuenta los siguientes argumentos:

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas *exógenas*.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **Sistema General de Participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **Fondos Educativos Regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **Fondos Educativos Regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados<sup>34</sup>, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas *exógenas* y *endógenas*.

---

<sup>34</sup> Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>35</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas *endógenas* de la respectiva localidad, o de las *exógenas* —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **Fondos Educativos Regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.

61. De acuerdo con lo anterior, el carácter territorial o nacionalizado de una plaza educativa es lo verdaderamente importante para el reconocimiento de la pensión gracia, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores, que una vez se incorporaban a los presupuestos locales, pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad territoriales de rentas exógenas; y también de la intervención que efectuaba el delegado del FER en su nominación, que como se analizó, se circunscribía a las situaciones

---

<sup>35</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

administrativas de los docentes a quienes se le dirigió la pensión gracia por definición.

#### **6.2.4. Solución al caso concreto.**

62. Estando claro que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido por la UGPP en modalidad de lesividad es procedente para buscar la nulidad del acto acusado, y por ende, no se puede de hablar de caducidad de la acción cuando se acciona bajo ésta singularidad, procede la Sala a resolver el caso concreto, para lo cual, revisará íntegramente la sentencia apelada, pues como se dijo en líneas anteriores, ambas partes la apelaron en lo que les fue desfavorable, y dado que se busca salvaguardar la tutela judicial efectiva, no sin antes contextualizar el asunto de la siguiente manera:

63. Es importante recordar, que la sentencia apelada accedió a las pretensiones de la demanda, al estimar que la señora Judith Arango Salazar [demandada] no ejerció la docencia oficial territorial o nacionalizada durante 20 años, y en consecuencia declaró la nulidad de la Resolución 11564 del 9 de julio de 1987 expedida por CAJANAL, pues luego de revisar todos los tiempos de servicio acreditados por la demandada, encontró que le había sido reconocida la pensión gracia teniendo en cuenta tiempos de servicio nacionales.

64. Por su parte, la entidad accionante – UGPP, insiste en la devolución de los dineros percibidos por la demandada con ocasión de la pensión gracia, pues en su sentir, obró de mala fe, pues es conocido en el gremio docente que la prestación mencionada sólo está instituida para los maestros

territoriales y nacionalizados, y además, porque se negó a dar su consentimiento para revocar el acto acusado.

65. Ahora bien, en orden de desatar los recursos de apelación, debe decir la Sala que es pacífica la jurisprudencia de esta Sección alrededor de la imposibilidad de acumular tiempos de servicio como docente nacional para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, pues, desde que la Sala Plena de Corporación unificó tal postura el 29 de agosto de 1997<sup>36</sup>, dicha regla constituye un referente de interpretación y aplicación obligatoria para la Administración y los jueces de lo contencioso administrativo.

66. Así mismo, las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expresaron en varias providencias<sup>37</sup> con base en la sentencia S-699 de 26

de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central.

### **Análisis de la vinculación de la docente.**

67. Una vez revizado el acervo probatorio legal y oportunamente arrojado al proceso, encuentra la Sala, que la docente demandada prestó sus servicios así:

---

<sup>36</sup> Expediente S-699, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda.

<sup>37</sup> Subsección A, sentencia de 27 de abril de 2016, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 3075-14; y de la Subsección B, las sentencias del 1º y 29 de junio de 2017, Rads. 0382-2016 y 4678-2016, 2 de marzo de 2017, rad. 1559-2016, C.P. dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez; entre otras.

| Institucion educativa                          | Cargo             | Acto Avo             | Periodo                  |                       | Clase vinculación       | Folio(s)                         | Tiempo                            |
|--|-------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
|  |                   |                      | Desde                    | Hasta                 |                         |                                  |                                   |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná             | Docente           | Certificación        | 17 de septiembre de 1964 | 31 de octubre de 1966 | Propiedad nacionalizada | (59 C. 1); (7 C. 3)              | 2 años, 1 mes y 15 días           |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná             | Docente           | Decreto 021 de 1968  | 20 de enero de 1968      | 28 de febrero de 1981 | Propiedad nacionalizada | (2 C.2), (2-4 C. 9) y (5-6 C. 3) | 13 años, 1 mes y 8 días           |
| Normal Nacional la Inmaculada de Guapí - Cauca | Directivo Docente | Certificación        | 30 de julio de 1981      | 30 de enero de 1985   | Propiedad nacionalizada | (62 C. 1)                        | 3 años y 6 meses.                 |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná             | Docente           | Decreto 024 de 1986  | 19 de mayo de 1986       | 11 de febrero de 1988 | Propiedad nacionalizada | ( C. 3-4) (2 C. 2)               | 1 año, 8 meses y 24 días          |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná             | Docente           | Decreto 0245 de 1993 | 30 de noviembre de 1993  | 28 de febrero de 1997 | Propiedad nacionalizada | (9-11 C. 3) (2 C.2)              | 3 años y 3 meses                  |
| <b>TOTAL</b>                                   |                   |                      |                          |                       |                         |                                  | <b>23 años, 8 meses y 17 días</b> |

68. De lo anterior, se puede observar, que la docente prestó sus servicios al magisterio oficial durante 23 años, 8 meses y 17 días, sin embargo, es menester de la Sala, dilucidar la clase de vinculación que ostentó durante toda su vida laboral, para determinar, si de las anteriores experiencias, todas se ajustan o no, a las prerrogativas de la pensión gracia, para lo cual, se analizará cada una de las situaciones administrativas mencionadas.

*i. Tiempo de servicio ejercido entre el 17 de septiembre de 1964 y el 31 de octubre de 1966.*

69. Encuentra la Sala, certificaciones 2472 y 0122 expedidas por la Contraloría General del Departamento de Caldas<sup>38</sup> el 25 de noviembre de 1994 y el 23 de enero de 1996, en las que se informa, que la demandada

<sup>38</sup> Folios 59 del cuaderno 1, y 7 del cuaderno 3.

prestó sus servicios a dicho departamento como profesora de secundaria en el «*Colegio Santa Teresita*» del Municipio de Chinchiná – Caldas.

70. Al respecto, observa la Sala, que dicho plantel educativo es territorial, pues fue creado por el Concejo Municipal de Chinchiná y pertenece a la red de cobertura del Departamento de Caldas<sup>39</sup>. Aunado a ello, no existe discusión entre las partes respecto de la vinculación nacionalizada de la docente, así lo dijo la UGPP en sus alegatos de primera instancia<sup>40</sup>, cuando su yerro involuntario al manifestar en la demanda los períodos comprendidos entre el 17 de septiembre de 1964 y el 30 de enero de 1966, y desde el 20 de enero de 1968 al 30 de julio de 1977 eran nacionales, cuando ralmente los considera nacionalizados. En virtud de lo anterior, es dable computar 2 años, 1 mes y 15 días.

71. Es importante precisar, que las certificaciones valoradas contienen la información suficiente para determinar la clase de vinculación de la docente demandada durante el ejercicio de dicho período, y aunado a lo anterior, ésta documental no fue objeto de tacha o desconocimiento por la contraparte en ninguna de las instancias del proceso, que por demás es aceptada por el ente previsional.

ii. *Tiempo de servicio ejercido entre el 20 de enero de 1968 y el 28 de febrero de 1981.*

72. De acuerdo con el Decreto 0021 expedido por el Gobernador del Departamento de Caldas el 17 de enero de 1968 en uso de sus atribuciones

---

<sup>39</sup>[http://www.sedcaldas.gov.co/sedcaldas/web/index.php/intituciones\\_educ/index?page=17](http://www.sedcaldas.gov.co/sedcaldas/web/index.php/intituciones_educ/index?page=17) [Recuperado]. <https://www.ie-santateresita.edu.co/> [Recuperado].

<sup>40</sup> Folio 227 del cuaderno 1.

legales<sup>41</sup>, se tiene que la demandada fue nombrada en el «*Colegio Santa Teresita*» para prestar sus servicios en el nivel básica primaria, cargo del cual tomó posesión el 19 de enero de dicho año ante el Alcalde de Chinchiná, según consta en el Acta 023<sup>42</sup>, y que ejerció hasta el 28 de febrero de 1981, según el artículo 1º del Decreto 0210 de 1981 emanado de la Gobernadora de Caldas<sup>43</sup>, por medio del cual se le aceptó la renuncia al cargo. La anterior información se corrobora con el Certificado de Historia Laboral emanado de la Gobernación de Caldas el 14 de septiembre de 2005<sup>44</sup>.

73. Recuerda la Sala, que atendiendo a lo considerado sobre el tiempo de servicio que antecede, el plantel educativo Santa Teresita de Chinchiná, es territorial y pertenece a la red de cobertura del Departamento de Caldas; el acto de nombramiento fue expedido por la máxima autoridad local, y que para la época de la prestación del servicio, la educación primaria estaba a cargo de las entidades territoriales, pues aun no se había nacionalizado la educación conforme a la Ley 43 de 1975. Además, la entidad demandante «UGPP», como se dijo en líneas anteriores, acepta y no discute la vinculación nacionalizada de ésta experiencia laboral, y no fue objeto de discusión, criterio que comparte éste cuerpo colegiado, y en consecuencia, estima procedente computar 13 años, 1 mes y 8 días de servicio docente nacionalizado.

*iii. Tiempo de servicio ejercido entre el 30 de julio de 1981 y el 30 de enero de 1985.*

---

<sup>41</sup> Folios 2 y 3 del cuaderno 3.

<sup>42</sup> Folio 4 del cuaderno 3.

<sup>43</sup> Folios 5 y 6 del cuaderno 3.

<sup>44</sup> Folio 2 del cuaderno 2.

74. Se avizora certificación expedida por la Jefe de División de Personal del Ministerio de Educación Nacional el 7 de octubre de 1991, en la que se hace constar, que la *docente laboró como Directora de la «Normal Nacional la Inmaculada»* de Guapí – Cauca, nombrada con la Resolución 8215 del 24 de junio de 1981, cargo del cual tomó posesión el 30 de julio del mismo año, y que ejerció hasta el 30 de enero de 1985 según renuncia aceptada con la Resolución 1555 del 7 de marzo de 1985.

75. Si bien es cierto que el artículo 6º de la Ley 116 de 1928<sup>45</sup>, extendió la pensión gracia al personal de las normales, debe recordarse, tal como se expresó en la parte considerativa de esta sentencia, que esta no contempló la posibilidad de conceder el beneficio a los empleados docentes de las normales nacionales, si no a las de naturaleza territorial o nacionalizada, atendiendo la regulación de la Ley 114 de 1913<sup>46</sup> y demas que la complementen, posición que dista de la expuesta docente apelante.

76. Asi las cosas, observa la Sala, que la demandada prestó sus servicios bajo una vinculación nacional, teniendo en cuenta que tanto dicha escuela Normal, como el funcionario y la entidad que certificó, son de dicho orden, lo cual permite concluir, que ésta experiencia debe ser desestimada y por ende no se pueden computar los 3 años y 6 meses mencionados.

iv. Tiempo de servicio ejercido entre el 19 de mayo de 1986 y el 11 de febrero de 1988.

---

<sup>45</sup> «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

<sup>46</sup> Ib.

77. Observa la Sala, que a través del Decreto 0324 del 28 de abril de 1986<sup>47</sup>, el Gobernador del Departamento de Caldas, en su calidad de Presidente de la Junta Administradora del FER de Caldas y haciendo uso de las atribuciones conferidas en el literal a) del artículo 3º del Decreto 102 de 1976<sup>48</sup>, y el Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el mismo FER, nombraron a la demandada para prestar sus servicios en la enseñanza media del «*Colegio Santa Teresita*».

78. También se encontró, certificado expedido por el Coordinador Administrativo y por la Tesorera del FER de Caldas el 5 de enero de 1994<sup>49</sup>, en el que se indica, que la señora Judith Arango Salazar prestó sus servicios entre el 19 de mayo de 1986 y el 17 de enero de 1968 como docente de secundaria, bajo un nombramiento departamental efectuado con el Decreto 0324 de 1986, en una plaza nacionalizada según la Ley 43 de 1975.

79. Se vislumbra Certificado de Historia Laboral expedido el 14 de septiembre de 2015 por la Secretaría Departamental de Caldas<sup>50</sup>, en virtud de la prueba decretada por el tribunal de forma oficiosa, que hace constar, que la demandada prestó sus servicios como docente nacionalizada entre el 19 de mayo de 1986 y el 11 de febrero de 1988, según Decreto de Nombramiento 0324 de 1986, y cuya renuncia al cargo fue aceptada a través de la Resolución 145 del 12 de febrero de 1988.

80. Por otro lado, se tiene que el «*Colegio Santa Teresita*» de Chinchiná – Caldas, es del orden territorial, dado que fue creado por el Concejo Municipal

---

<sup>47</sup> Folio 8 del Cuaderno 3.

<sup>48</sup> «*Por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones.*»

<sup>49</sup> Folio 63 del cuaderno 1.

<sup>50</sup> Folio 2 del cuaderno 2.

de Chinchimná- Caldas y pertenece a la red de cobertura del Departamento de Caldas<sup>51</sup>, tal como se ha dicho en líneas anteriores.

81. De las pruebas que anteceden, lo primero que se debe decir, es que la intervención del delegado del Ministerio de Educación Nacional o la financiación del servicio educativo con recursos del FER, no le quita el carácter territorial o nacionalizado a la vinculación, o más bien, no le convierte de contera en maestro nacional, de acuerdo con el criterio unificado de ésta Sección expuesto en la sentencia proferida el 21 de junio de 2018 dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014)<sup>52</sup>, en la que se dijo, que lo esencialmente relevante frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, máxime si se tiene en cuenta que, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas *endógenas* de la respectiva localidad, o de las *exógenas* —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los Fondos Educativos Regionales, es decir, que no obstante los recursos fueran de origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad territoriales de rentas exógenas.

82. Lo segundo, es que la nominación provino de la máxima autoridad local del municipio, y recuérdese que conforme al numeral 1º del artículo 1º de la Ley 91 de 1989<sup>53</sup>, son docentes nacionales, los nombrados

---

<sup>51</sup> [http://www.sedcaldas.gov.co/sedcaldas/web/index.php/intituciones\\_educ/index?page=17](http://www.sedcaldas.gov.co/sedcaldas/web/index.php/intituciones_educ/index?page=17) [Recuperado]. <https://www.ie-santateresita.edu.co/> [Recuperado].

<sup>52</sup> C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter,

<sup>53</sup> «*Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*

directamente por el Gobierno Nacional, lo cual no ocurre en este caso, pues de acuerdo con el numeral 2º ibídem, son docentes nacionalizados, los vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de ésta fecha de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, y también es claro, que la autoridad que nominó a la accionada fue el Gobernador de Caldas, quien actuó en dicha condición y además como Presidente de la Junta Administradora del FER de Caldas.

83. Lo tercero, es que la certificación mencionada<sup>54</sup>, informa que la docente fue nombrada en una plaza nacionalizada por la máxima autoridad departamental, lo que descarta la vinculación nacional considerada por el *a quo*, razón por la que debe tenerse en cuenta la experiencia desempeñada entre el 19 de mayo de 1986 y el 11 de febrero de 1988 para efectos de pensión gracia.

84. Así las cosas, y de acuerdo con lo expuesto en precedencia, concluye la Sala, que la vinculación de la demandante efectuada mediante el Decreto 324 del 28 de abril de 1986 es nacionalizada, y en efecto computable para efectos de la pensión gracia, por un término de 1 año, 8 meses y 24 días.

v. *Tiempo de servicio ejercido entre el 30 de noviembre de 1993 y el 28 de febrero de 1997.*

---

**1. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.**

2. *Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*

3. *Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.»*

<sup>54</sup> expedida por el Coordinador Administrativo y por la Tesorera del FER de Caldas el 5 de enero de 1994, visible a folio 63 del Cuaderno principal.

85. Observa la Sala, que la demandada fue nombrada por el Alcalde de Chinchiná - Caldas mediante Decreto 245 del 12 de noviembre de 1993, para desempeñar el cargo de docente de tiempo completo de secundaria en el «*Colegio Santa Teresita*», que ejerció desde el 30 de noviembre de 1993 según consta en el Acta 141<sup>55</sup>, y hasta el 28 de febrero de 1997 conforme a renuncia aceptada mediante Resolución 00241 de 1997<sup>56</sup>, lo cual concuerda con el Certificado de Historia Laboral expedido el 14 de septiembre de 2015 por la Secretaría Departamental de Caldas<sup>57</sup>.

86. Sobre los documentos anteriormente relacionados, se debe decir lo siguiente, primero, el Decreto de Nombramiento 245 de 1993 estableció en su parte considerativa, que el representante del Ministerio de Educación Nacional ante el FER Caldas, certificó sobre la existencia de la disponibilidad presupuestal para atender los gastos del servicio educativo a cubrir con dicho cargo; y en el numeral 2º de la parte resolutive, se instó a remitir copia de dicho acto administrativo y del acta de posesión al FER de Caldas; y por su parte, el Decreto 241 de 1997<sup>58</sup>, afirma que la señora Judith Arango Salazar, renunciaba a su cargo de Docente FER, lo cual permite inferir, que hubo intervención del delegado de la Cartera de Educación en la designación de la docente para el período analizado.

87. Ahora bien, estima la Sala, que se deben tener en cuenta varios aspectos fundamentales, el primero, que el carácter nacionalizado de esta vinculación, se sustenta en lo expuesto en precedencia, como lo es, que el «*Colegio Santa Teresita*» de Chinchiná, es del orden territorial y pertenece a la red de cobertura del Departamento de Caldas; segundo, que el

---

<sup>55</sup> Folio 10 del cuaderno 3.

<sup>56</sup> Folios 11 y 12 del cuaderno 3.

<sup>57</sup> Folio 2 del cuaderno 2.

<sup>58</sup> Folios 11 y 12 del cuaderno 3.

nombramiento fue efectuado por la máxima autoridad del Municipio de Chinchiná, que conforme al numeral 2º del artículo 1º de la Ley 91 de 1989<sup>59</sup>, son docentes nacionalizados los vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de ésta fecha de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, a contrario sensu, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 1º ibídem, son docentes nacionales, los nombrados directamente por el Gobierno Nacional, lo cual no ocurre en este caso.

88. Por último, debe recordar la Sala, que la intervención del delegado del Ministerio de Educación Nacional o la financiación del servicio educativo con recursos del FER, no le quita el carácter territorial o nacionalizado a la vinculación, o más bien, no le convierte de contera en maestro nacional, de acuerdo con el criterio unificado de ésta Sección expuesto en la sentencia proferida el 21 de junio de 2018<sup>60</sup>.

89. Así las cosas, se colige que el tiempo de servicio ejercido en virtud del Decreto de Nombramiento 245 de 1993, fue desempeñado como docente nacionalizada, y por ende se computan 3 años y 3 meses para los fines pertinentes.

---

<sup>59</sup> «Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

**1. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.**

**2. Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.**

**3. Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.»**

<sup>60</sup> dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014) C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

90. En virtud de todo el análisis expuesto, la Sala resume en el siguiente cuadro, los tiempos de servicio computables para efectos de la pensión gracia:

| Institucion educativa              | Cargo   | Acto Avo             | Periodo                  |                       | Clase vinculación       | Folio(s)                         | Tiempo                            |
|------------------------------------|---------|----------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
|                                    |         |                      | Desde                    | Hasta                 |                         |                                  |                                   |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná | Docente | Certificación        | 17 de septiembre de 1964 | 31 de octubre de 1966 | Propiedad nacionalizada | (59 C. 1); (7 C. 3)              | 2 años, 1 mes y 15 días           |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná | Docente | Decreto 021 de 1968  | 20 de enero de 1968      | 28 de febrero de 1981 | Propiedad nacionalizada | (2 C.2), (2-4 C. 9) y (5-6 C. 3) | 13 años, 1 mes y 8 días           |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná | Docente | Decreto 024 de 1986  | 19 de mayo de 1986       | 11 de febrero de 1988 | Propiedad nacionalizada | ( C. 3-4) (2 C. 2)               | 1 año, 8 meses y 24 días          |
| Colegio Santa Teresita - Chinchiná | Docente | Decreto 0245 de 1993 | 30 de noviembre de 1993  | 28 de febrero de 1997 | Propiedad nacionalizada | (9-11 C. 3) (2 C.2)              | 3 años y 3 meses                  |
| <b>TOTAL</b>                       |         |                      |                          |                       |                         |                                  | <b>20 años, 2 meses y 17 días</b> |

91. En vista de todo lo anterior, la Sala arriba a la conclusión, de que la docente supera los 20 años de servicio en las condiciones que exige la Ley 114 de 1913<sup>61</sup> y demás normas que la complementan, razón por la que se debe revocar la decisión de primera instancia, lo que en significa que la pensión gracia de la actora se mantiene incólume, pero en razón a las consideraciones aquí expuestas. Adicionalmente, la Sala informa, que por sustracción de materia, no hace falta pronunciarse respecto de la devolución de los dineros percibidos por la demandada con ocasión de la aludida prestación, comoquiera que no están llamadas a prosperar las pretensiones de la UGPP.

### 2.3 Costas procesales.

---

<sup>61</sup> Ib.

En el caso, la Sala haciendo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echa de menos alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandada, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho a la réplica y contradicción, haciendo manifestaciones útiles para el esclarecimiento del caso. Por ello, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida en esta instancia.

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**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 18 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, y en su lugar, se **NIEGAN** las pretensiones de la demanda incoada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP contra la ciudadana Judith Arango Salazar, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: Abstenerse de condenar en costas a la parte vencida**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Segunda, regresar el expediente al Tribunal de origen, y déjense las constancias respectivas.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión. Los Consejeros,

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**