



**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., 26 de julio de 2018

**Expediente N°:** 25000-23-42-000-2013-04673-01  
**N° Interno:** 3826-2016  
**Demandante:** Tulia Inés García Roa  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP<sup>1</sup>.  
**Asunto:** Reconocimiento de Pensión Gracia – origen de los recursos – situado fiscal – Sistema General de Participaciones – Intervención del Delegado FER en el acto de nombramiento.

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

---

Decide la Sala<sup>2</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 5 de noviembre de 2015 dictada por la subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Tulia Inés García Roa contra la UGPP, encaminadas al reconocimiento de una pensión gracia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Pretensiones.**

---

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

<sup>2</sup> Con informe de la Secretaría de la Sección de 17 de febrero de 2017, visible a folio 331.

La señora Tulia Inés García Roa, presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad de las Resoluciones RDP 19529 del 14 de diciembre de 2012, proferida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, mediante la cual le fue negada la pensión gracia; la RDP 9718 del 1º de marzo de 2013, expedida por la misma autoridad para confirmar el acto inicial al desatar el recurso de reposición; y la RDP 11584 del 8 de marzo de 2013, signada por el Director de Pensiones de la misma entidad, que también confirmó el acto principal en sede de apelación gubernativa.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la parte actora que se ordene a la demandada, reconocer y pagar en su favor una pensión gracia a partir del 9 de mayo de 2006, con la inclusión del promedio de salarios devengados durante el año anterior a la consolidación del estatus pensional, que las sumas de dinero adeudadas sean indexadas a valor presente, y que el fallo sea cumplido en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>.

## **1.2 Hechos.**

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

Señaló, que la accionante nació el 20 de septiembre de 1947, y que prestó sus servicios docentes con decoro y honestidad al Distrito Capital de Bogotá desde el 2 de junio de 1980 hasta el 26 de mayo de 1991 por horas cátedras, y posteriormente como docente en propiedad entre el 27 de mayo de 1991 hasta el 14 de septiembre de 2012.

Sostuvo, que el 7 de febrero de 2012 solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, al estimar que cumplía los requisitos de ley para el efecto; no obstante, el derecho le fue negado, al considerar el ente previsional que la actora no acreditó haber laborado durante 20 años como docente oficial del orden departamental, municipal o distrital, ni su vinculación como educador al 31 de diciembre de 1980, dado que todo el tiempo de servicio le fue certificado como educador nacional.

---

<sup>3</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

La parte demandante citó como disposiciones violadas las siguientes:

Los artículos 2º, 25, 53 y 58 de la Constitución Política; y, las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 4ª de 1966, 71 de 1988 y 91 de 1989; y el Decreto 2277 de 1979.

Sostuvo, que la pensión gracia fue prevista por el legislador como una prestación de carácter especial, que buscaba equiparar los ingresos de los docentes territoriales y nacionalizados respecto de sus pares nacionales, que tenían remuneraciones superiores; siempre y cuando, su vinculación hubiera tenido lugar antes del 31 de diciembre de 1980.

En tal sentido, planteó que la entidad demandada omitió tener en cuenta los tiempos acreditados por la actora como docente nombrada por una autoridad territorial, sin importar que hubiere sido certificado de manera equivocada como nacional, pues lo cierto fue que, la provisión de las plazas nacionalizadas que ocupó, la hizo el Alcalde Distrital de Bogotá.

En este orden de ideas, indicó que no existe duda en que los tiempos de la actora como docente fueron nacionalizados, razón por la cual deben ser tenidos en cuenta para efectos de la pensión que solicitó a la UGPP.

### **1.4 Contestación de la demanda.**

La parte demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, afirmando que la actora incumple el requisito concerniente a los 20 años de servicios como docente oficial con nombramiento de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado; toda vez que el certificado de tiempo de servicios denota que su vinculación fue del orden nacional al financiarse con recursos del situado fiscal y haber sido nombrada con la anuencia del delegado del Fondo Educativo Regional.

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

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B mediante sentencia de 5 de noviembre de 2015, negó las pretensiones de la demanda.

Al efecto señaló que, conforme a las Leyes 114 de 1913<sup>4</sup>, 116 de 1928<sup>5</sup>, 24 de 1947<sup>6</sup> y 43 de 1975<sup>7</sup>, la pensión gracia es un beneficio al que solo pueden acceder los docentes territoriales o nacionalizados, con el propósito de compensar la diferencia salarial respecto de sus pares nacionales siempre que se hubieren vinculado antes del 31 de diciembre de 1980.

Desde tal panorama, concluyó que la demandante incumplió con el requisito de la vinculación territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, pues estimó que si bien el tiempo de servicio registrado de 24 años, 5 meses y 27 días se prestó en colegios del orden distrital, lo cierto fue que se dieron mediante vinculación nacional, tal como fue certificado a través del Formato Único Para Expedición de Certificado Laboral.

Se abstuvo de condenar en costas al demandante, al considerar que no aparecen causadas dentro de la actuación, tal como lo requieren los artículos 188 del CPACA y 392 del CGP.

### **1.6 Recurso de apelación.**

La **parte demandante** apeló la sentencia de primera instancia, con el propósito que sea revocada y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda; centrando su inconformidad, en que el *a quo* no tuvo en cuenta que los nombramientos de la actora como docente fueron realizados por el Alcalde Distrital de Bogotá, en uno como Presidente de la Junta del FER y los otros con la intervención del delegado de tal dependencia.

---

<sup>4</sup> Que crea pensiones de jubilación en favor de los maestros de escuela.

<sup>5</sup> Por la cual se calaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

<sup>6</sup> Por la cual se adiciona el artículo 29 de la ley 6ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social.

<sup>7</sup> Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.

Aseguró así, que la intervención del FER en los actos de nombramiento no desnaturaliza el carácter territorial o nacionalizado de una plaza docente, ni tampoco las funciones de nominación que sobre ellas tiene el alcalde distrital; razón por la cual habría que estimar que en tal contexto la Nación ejerce la función constitucional de tutoría de la educación vigilando los procedimientos, por cuanto para la época de las designaciones ya la educación se había nacionalizado.

### **1.7 Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.**

Dentro de esta procesal, la **parte demandante** presentó su escrito de alegatos de cierre, en el cual reiteró los planteamientos expuestos en el recurso de apelación.

La **entidad demandada UGPP** alegó de conclusión, con los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

El **agente del Ministerio Público** ante esta Corporación, se abstuvo de emitir concepto.

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,

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

### **2.1 Cuestión previa.**

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.

Sin embargo, como la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación<sup>8</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 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.

## **2.2 Problema Jurídico.**

De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia desestimatoria, le corresponde a la Sala determinar como problema jurídico:

Si para el reconocimiento de la pensión gracia, es viable el cómputo de los servicios docentes prestados a partir de nombramientos en los cuales haya intervenido el respectivo Fondo Educativo Regional «FER», si particularmente se requiere de la vinculación al 31 de diciembre de 1980; y cómo se acredita de manera idónea la prestación del servicio docente en tal condición.

Con la resolución a los planteamientos anteriores, se definirá si la demandante tiene derecho al reconocimiento de su pensión gracia, o si por el contrario, no cumple con el requisito de tiempo de servicio de conformidad con la ley como lo asevera la entidad demandada.

Para resolver lo anterior, la Sala analizará, i) el contexto normativo de la pensión gracia y en particular el requisito del tiempo de servicio y la manera de acreditarlo; ii) la Sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, y iii) el análisis del caso concreto.

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

---

<sup>8</sup> Sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 3805-2014.

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913<sup>9</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.

En sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos relevantes sobre la pensión gracia en los siguientes términos<sup>10</sup>:

«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...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.»

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

De otro lado, resulta muy relevante señalar que el artículo 6º de la Ley 116 de 1928<sup>11</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

---

<sup>9</sup> “Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”

<sup>10</sup> Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

<sup>11</sup> Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.»

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, y no la naturaleza en que éste sea prestado, ni el título que tenga. 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 periodo, sino la totalización de los 20 años en las condiciones de docencia territorial o nacionalizada.

Es preciso tener en cuenta, que posteriormente la Ley 91 de 1989 (**por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**), señaló en su artículo 15<sup>12</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.

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

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:

«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,

---

<sup>12</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.»

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>13</sup>.»

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.

Sobre la vinculación a la docencia a través de contratos de prestación de servicios, 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 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>14</sup>.

<sup>13</sup> Sentencia del 19 de enero de 2006, Expediente 6024-05, Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro.

<sup>14</sup> Sentencia del 28 de julio de 2016, exp.3876-2014, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Respecto, al tiempo de vinculación, la Sala de Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, exp. 0775-2014, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, 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).

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.

#### **2.4 De la sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-SII-11-2018 dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en materia de pensión gracia.-**

Ahora bien y para resolver el caso en estudio, 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, con ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cuéter<sup>15</sup>, unificó su jurisprudencia en lo concerniente a dicho aspecto.

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, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>16</sup>.

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 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.

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**,

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, número interno 3805-2014.

<sup>16</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

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>17</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*.

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>18</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.**»

De acuerdo con lo anterior, el carácter territorial o nacionalizado de una plaza

---

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

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, y también de la intervención que efectuaba el delegado del FER en su nominación, que como se analizó se circunscribía a las situaciones administrativas de los docentes a quienes se le dirigió la pensión gracia por definición.

## **2.5 De caso concreto.**

Es importante recordar, que la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda al considerar que la actora no logró demostrar entre otros requisitos, su vinculación territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, pues consideró que eran inválidos los periodos servidos por la actora a pesar de adscribirse a instituciones educativas del orden distrital, toda vez que los nombramientos efectuados para el efecto fueron nacionales, tal como se le certificó por parte del nominador.

La demandante, en su condición de apelante única, discrepa de tales conclusiones al estimar que el *a quo* desestimó el contenido de los actos administrativos de nombramiento, que fueron emitidos por el Alcalde Distrital de Bogotá en calidad de Presidente de la Junta del FER por un lado, y en otros, con la intervención del delegado de dicha dependencias, sin que por ello, se perdiera el carácter nacionalizado de las plazas y de las vinculaciones, considerando que en tales escenarios la Nación funge como tutor de la educación vigilando los procedimientos acometidos por los entes territoriales, en tanto para la época ya la educación estaba centralizada.

Para resolver los extremos que comprenden la apelación, la sala acudirá a la prueba obrante en la actuación, encontrando que la demandante Tulia Inés García Roa:

- Nació el 20 de septiembre de 1947<sup>19</sup>.
- Fue nombrada como Docente de hora cátedra en el Colegio Distrital Manuelita Sáenz mediante Decreto 806 del 30 de mayo de 1980<sup>20</sup>, firmado

---

<sup>19</sup> Folio 27, copia de la cédula de ciudadanía.

por el Alcalde Mayor de Bogotá como Presidente de la Junta Administradora del FER, la Secretaría de Educación y el Delegado del FER Bogotá D.E.

- Fue designada como Docente de hora cátedra en el Colegio Distrital Manuelita Sáenz a través de Decreto 204 del 10 de febrero de 1981<sup>21</sup>, firmado por el Alcalde Mayor de Bogotá como Presidente de la Junta Administradora del FER, la Secretaría de Educación y el Delegado del FER Bogotá D.E.
- Desarrolló orden de trabajo como Docente de hora cátedra desde el 2 de mayo de 1984 hasta el 30 de noviembre de 1984, del 26 de abril al 30 de noviembre de 1988, del 16 de enero al 3 de diciembre de 1989; y del 22 de enero al 3 de diciembre de 1990, con intensidad de 16 horas semanales<sup>22</sup>.
- Posteriormente, fue nombrada como docente de primaria de tiempo completo, a través de Decreto 222 del 29 de abril de 1991<sup>23</sup>, firmado por el Alcalde Mayor de Bogotá como Presidente de la Junta Administradora del FER, la Secretaría de Educación y el Delegado del FER Bogotá D.E.
- A partir de lo anterior se colige que el demandante acumuló el siguiente tiempo de servicio docente conforme lo certifica la Secretaría de Educación de Bogotá:

---

<sup>20</sup> Folios 23 y reverso.

<sup>21</sup> Folios 24 y reverso.

<sup>22</sup> Certificado a través del Formato Único para Expedición de Certificado Laboral, folio 30 y 31.

<sup>23</sup> Folio 26 y reverso.

Clase de vinculación certificada	Tipo de Novedad	Desde	Hasta	Tiempo laborado		
				Años	Meses	Días
Nacional	Docente por hora cátedra (14 horas semanales)	02/06/1980	30/11/1980	--	1	15
Nacional	Docente por hora cátedra (16 horas semanales)	13/02/1981	30/11/1981	--	2	22
Nacional	Profesor por hora cátedra (16 horas semanales)	02/05/1984	30/11/1984	--	2	-
Nacional	Docente tiempo completo	26/04/1988	30/11/1988	-	7	4
Nacional	Docente tiempo completo	16/01/1989	03/12/1989	-	10	17
Nacional	Docente tiempo completo	22/01/1990	03/12/1990	-	10	11
Nacional	Docente tiempo completo	21/01/1991	21/05/1991	-	4	-
Nacional	Docente tiempo completo	27/05/1991	15/09/2012	21	3	18
<b>Total tiempo laborado:</b>				<b>24</b>	<b>5</b>	<b>27</b>

De acuerdo con lo anterior, para la Sala es evidente que la demandante antes del 31 de diciembre de 1980, fue vinculada como docente de hora cátedra acumulando 1 mes y 15 días si se tiene en cuenta la proporción de tiempo laborado entre el 2 de junio al 30 de noviembre de 1980, conforme al parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985<sup>24</sup>.

De este periodo, resalta la Sala, que se originó por la designación que se le hizo a la actora a través del ya mencionado Decreto 806 del 30 de mayo de 1980, en donde fungió como nominador el Alcalde Mayor de Bogotá como Presidente de la Junta Administradora del FER, característica que también cubre el espacio de tiempo comprendido entre el 13 de febrero y 30 de noviembre de 1981, con el Decreto 204 del 10 de febrero de 1981; y el intervalo mayor comprendido entre el 27 de mayo de 1991 al 15 de septiembre de 2012, con el Decreto 222 del 29 de abril de 1991.

En cuanto a la vía gubernativa, la Sala encuentra que:

<sup>24</sup> **Parágrafo 1º, artículo 1º de la Ley 33 de 1985.** «Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro (4) o más horas diarias. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.»

- Mediante petición radicada el 7 de febrero de 2012, la accionante solicitó de la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada a través de la Resolución RDP 19529 del 14 de diciembre de 2012, por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de dicha entidad<sup>25</sup>.
- Contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición y de apelación, que al ser resueltos, confirmaron el acto inicial a través de las Resoluciones RDP 9718 del 1º de marzo de 2013<sup>26</sup> y RDP 11584 del 8 de marzo de 2013<sup>27</sup>.

Ahora bien, en orden de desatar la apelación de la demandante, 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>28</sup>, dicha regla constituye un referente de interpretación y aplicación obligatoria para la Administración y los jueces de lo contencioso administrativo.

Así mismo, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 27 de abril de 2016<sup>29</sup> expresó 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.

De lo anterior se concluye, que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas del orden nacional, bien sea porque provenga directamente del Gobierno Nacional o se acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional.

En este punto, encuentra la Sala que el demandante logró demostrar una prestación del servicio como docente en cuatro periodos discontinuos, respecto de los cuales, debe decir la Sala que se encuentran acreditados a través del Formato

---

<sup>25</sup> Folios 3 a 8.

<sup>26</sup> Folios 10 a 13

<sup>27</sup> Folios 14 a 16.

<sup>28</sup> Expediente S-699, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda.

<sup>29</sup> Con ponencia del doctor Gabriel Valbuena Hernández, y radicación 3075-14.

Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral del 4 de mayo de 2012<sup>30</sup>, en el que se indica que el tipo de vinculación de la actora es «**nacional**» por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.

Es evidente, que entre los periodos registrados existen interrupciones, situación que conforme a lo expuesto por la Sala en el capítulo anterior, no altera la acumulación del tiempo de 20 años en la docencia oficial, estimando que los tiempos válidos son aquellos servidos en cualquier tiempo y bajo cualquier modalidad de vinculación, exigiéndose solamente que se originen en nombramientos territoriales o nacionalizados en los términos descritos en el artículo 1° de la Ley 91 de 1989.

De igual manera, resulta diáfano para la Sala, que el nombramiento inicial como docente de la actora ocurrió antes del 31 de diciembre de 1980 cargo del que tomó posesión el 13 de abril de 1980 y que ocupó hasta el 31 de diciembre de dicha anualidad.

También es claro, que la autoridad que nominó a la demandante como docente para dichos periodos fue el Alcalde de Bogotá, y que respecto de los nombramientos realizados en su favor, aquel funcionario actuó en dicha condición y además como Presidente Junta Administradora FER.

De este modo, y conforme al criterio unificado de esta sección contenido en la sentencia dictada el 21 de junio de 2018 dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), se tiene que la demandante acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, siéndolo en calidad de educadora nacionalizada, bajo la dirección del Distrito Capital de Bogotá. Lo anterior, teniendo en cuenta las bases jurisprudenciales sentadas en la sentencia de unificación, que para el caso concreto permiten relieves que los nombramientos que tuvo la actora fueron nacionalizados.

En efecto, los contenidos en los Decretos 806 del 30 de mayo de 1980 y 204 del 13 de febrero de 1981, se hicieron para prestar servicios como docente en el área

---

<sup>30</sup> Folios 31 y 32.

de religión en la Institución Educativa Manuelita Sáenz, la cual dentro de la red de servicios educativos del Distrito de Bogotá figura como un colegio distrital<sup>31</sup>.

De otro lado, porque el efectuado a través del Decreto 222 del 29 de abril de 1991, se hizo para proveer una plaza de primaria, espacio de la educación que a partir de lo dispuesto en la Ley 43 de 1975 ya se encontraba nacionalizada.

Así las cosas, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles distritales por veinte 20 años, alcanzados el 20 de marzo de 2008 si se tiene en cuenta la sumatoria de periodos antes analizados, siendo vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (2 de junio de 1980), contar con 50 años de edad, pues los cumplió el 20 de septiembre de 1997, y observar una buena conducta en su desempeño como docente.

Sobre éste último aspecto, encuentra la Sala que la parte demandante aportó a la actuación declaración extraproceso rendida ante la Notaría Primera del Circulo de Bogotá el 5 de enero de 2012, en donde manifiesta que durante 26 años se ha desempeñado como docente con idoneidad honestidad y buena conducta; prueba que no fue objetada a lo largo del proceso. De igual modo, se allegó el certificado de antecedentes disciplinarios No. 32177116 del 5 de marzo de 2012, expedido por la Procuraduría General de la Nación en donde se advierte que aquella no registra sanciones ni inhabilidades vigentes.

Razón por la cual, en lo que respecta al fondo del asunto controvertido, se revocará la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda y en su lugar, se declarará la nulidad de los actos acusados y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia pretendida, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional.

Ahora, la suma de dinero que resulte de la condena anterior se ajustará al valor presente de acuerdo con la fórmula adoptada por el H. Consejo de Estado, según la cual:

---

<sup>31</sup> <https://colegio.redp.edu.co/manuelitasaenz/>

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el estatus pensional. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las pretensiones de la demanda entrañan derechos laborales que por su naturaleza son imprescriptibles<sup>32</sup> como lo es la pensión sin que ello implique que el derecho a percibir las mesadas prescriba al cabo de tres años a partir de su exigibilidad<sup>33</sup>. Por tanto, la reclamación administrativa de un derecho interrumpe la prescripción porque se hizo dentro del tiempo previsto en la ley.

Para lo cual, la Sala tendrá en cuenta la fecha de la reclamación del derecho, esto es, el 7 de febrero de 2012, de modo que las mesadas causadas con anterioridad al 7 de febrero de 2009 se encuentran prescritas.

## 2.6 Costas procesales.-

Las costas, son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, y que se representan en los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden en esta noción, los honorarios de abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

De esta manera, el artículo 188 del CPACA establece que salvo en los casos donde se discute un interés público, la sentencia **dispondrá** sobre la condena en

---

<sup>32</sup> Artículo 53 superior.

<sup>33</sup> Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

costas atendiendo para efectos de liquidación y ejecución lo previsto en normatividad procesal civil.

En uso de dicha remisión, se tiene que los artículos 365 y 366 del CGP, regulan su condena y liquidación, de cuyo contenido se extrae que la parte vencida será condenada a su pago y que se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que la originó, indicando además el valor de las agencias en derecho, que serán incluidas en la liquidación. Seguidamente, se prevé el trámite para la liquidación en cabeza del Secretario que deberá hacerla, para la posterior aprobación por parte del juez.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala<sup>34</sup> en dicha temática ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y **que principalmente aparezcan causadas y comprobadas**, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

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. Por ello, esta sentencia se abstendrá de condenar en costas al demandado.

En este estado, los doctores Cesar Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter, manifiestan su impedimento para participar en la decisión del asunto, como quiera que lo conocieron en la instancia anterior, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso; por lo que se le aceptará conformándose la Sala con los Consejeros William Hernández Gómez y Rafael Francisco Suárez Vargas.

---

<sup>34</sup> Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Finalmente, la Sala reconocerá como apoderada sustituta de la entidad demandada a la abogada Sandra Milena Cortés Ramírez, conforme al memorial poder obrante a folio 326 del plenario.

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:**

**ACEPTAR** el impedimento manifestado por los Consejeros César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter. En consecuencia, se les separa del conocimiento del asunto.

**REVOCAR** la sentencia de 5 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B que negó las pretensiones de la demanda incoada por Tulia Inés García Roa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para el reconocimiento de su pensión gracia, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia; y en su lugar:

**PRIMERO:** Declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 19529 del 14 de diciembre de 2012, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, mediante la cual le fue negada la pensión gracia al demandante; RDP 9718 del 1º de marzo de 2013 expedida por la misma autoridad para confirmar el acto inicial al resolver el recurso de reposición; y la RDP 11584 del 8 de marzo de 2013, signada por el Director de Pensiones de la misma entidad, que confirmó el acto que negó la prestación al resolver la alzada gubernativa.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la UGPP reconocer y pagar la pensión

gracia a Tulia Inés García Roa, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, esto es entre el 21 de marzo de 2007 al 20 de marzo de 2008, pero con efectos fiscales a partir del 7 de febrero de 2009, por prescripción trienal.

**TERCERO.-** La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

**CUARTO.-** La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

**QUINTO.-** Abstenerse de condenar en costas a la parte vencida, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

**SEXTO.-** Reconocer como apoderada sustituta de la entidad demandada a la abogada Sandra Milena Cortés Ramírez, en los términos y para los efectos de la sustitución que le ha sido conferida.

Por la Secretaría de la Sección Segunda, regresar el expediente al Tribunal de origen.

**Notifíquese y cúmplase,**

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

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ      RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Con aclaración de voto