



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

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2018.

**Radicación:** 50001-23-33-000-2009-00316-02  
**N° Interno:** 2470-2015  
**Demandante:** Ofelmina Pineda Espinosa  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP<sup>1</sup>.  
**Temas:** Reconocimiento de Pensión Gracia – origen de los recursos – situado fiscal – Sistema General de Participaciones – Intervención del Delegado FER en el acto de nombramiento- Origen de los recursos - Validez de los servicios docentes por horas cátedra y como docente del programa “soluciones educativas”.

**FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA – DECRETO 01 DE 1984**

**I. ASUNTO<sup>2</sup>**

1. Decide la Sala<sup>3</sup> el recurso apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 27 de enero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta que negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Ofelmina Pineda Espinosa contra la UGPP, encaminadas al reconocimiento de una pensión gracia.

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

<sup>2</sup> Los párrafos se enumeran en consecutivo para facilitar la consulta y cita de la sentencia.

<sup>3</sup> El expediente ingresó al Despacho el 14 de marzo de 2017, según informe de visible a folio 299.

6. Afirmó, que inició labores como docente de primaria al servicio del Departamento del Meta en el Colegio Básico Marco Fidel Suárez del Municipio de Villavicencio, donde laboró desde el 28 de abril hasta el 24 de junio de 1977.
7. Sostuvo, que posteriormente, laboró como Docente de secundaria en el Colegio Departamental San Juan Bosco del Municipio de El Castillo (Meta), entre el 16 de agosto de 1977 hasta el 11 de abril de 1984.
8. Agregó, que luego trabajó como «*Docente por Soluciones Educativas*», dependiente de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá para prestar sus servicios en el Municipio de Milán en la Escuela San Antonio de Getuchá desde el 9 de septiembre de 1993 al 29 de octubre de 1996 y en el Colegio Luis Hernando Turbay Turbay, en el Municipio de Puerto Rico del 30 de octubre de 1996 al 31 de agosto de 1998, fecha en la cual fue trasladada al Departamento del Meta. Dijo que esta vinculación se dio a través de contratos que se realizaban a partir del 2 de febrero y hasta el 30 de noviembre de cada año.
9. Indicó, que fue nombrada en propiedad como docente de secundaria por traslado al Departamento del Caquetá para prestar sus servicios en la Unidad Educativa Dinamarca y en el Colegio Básico 20 de julio en el Municipio de Acacías (Meta), cargo que desempeñó desde el 1° de septiembre de 1998 hasta el 21 de marzo de 2006, de manera que completó 23 años, 11 meses y 4 días en el servicio docente.
10. Expresó, que al estimar que tenía un derecho adquirido para que le fuera reconocida la pensión gracia, mediante radicado 10422 de 2006, la solicitó a la U.G.P.P; no obstante, el derecho le fue negado, a través de la Resolución 53441 de 10 de octubre de 2006.
11. Informó, que frente a la negativa interpuso recurso de reposición, el cual fue desatado por medio de la Resolución 02766 de 27 de enero de 2009,

17. Dijo, que la entidad le dio el carácter de nacional a los tiempos comprendidos entre el 23 de marzo de 1987 al 30 de agosto de 1998 laborados en el Departamento del Caquetá, desconociendo que esa vinculación fue del orden departamental, vinculado mediante contrato como docente por «Soluciones educativas», tiempo que tienen el carácter de nacionalizado en una entidad del orden territorial.

#### **2.4 Contestación de la demanda<sup>7</sup>.**

18. 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, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980; toda vez que los tiempos comprendidos y prestados para el Departamento del Caquetá desde el 23 de marzo de 1987 al 30 de agosto de 1998 son del orden nacional.

19. Alegó, que con los periodos relacionados por la demandante no se acredita el requisito de tiempo de servicio necesario para el reconocimiento de la pensión gracia.

#### **2.5 La sentencia de primera instancia<sup>8</sup>.**

20. El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia de 27 de enero de 2015, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

21. Señaló que, conforme a las Leyes 114 de 1913<sup>9</sup>, 116 de 1928<sup>10</sup>, 37 de 1933<sup>11</sup>, 24 de 1947<sup>12</sup> y 43 de 1975<sup>13</sup>, la pensión gracia es un beneficio que no

---

<sup>7</sup> Folios 137 a 141.

<sup>8</sup> Folios 266 a 273.

<sup>9</sup> Que crea pensiones de jubilación en favor de los maestros de escuela.

<sup>10</sup> Por la cual se calaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

<sup>11</sup> Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados.

<sup>12</sup> Por la cual se adiciona el artículo 29 de la ley 6ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social.

<sup>13</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.

al 30 de noviembre de cada año (fl. 19), es decir por 4 años, 11 meses y 24 días; y, iii) por vinculación en propiedad y como nacional del 9 de septiembre de 1993 al 31 de agosto de 1998 (fl. 20) , por 4 años, 11 meses y 23 días.

26. Dijo que la demandante laboró para el Departamento del Caquetá durante 10 años, 3 meses y 18 días, periodo del que sólo puede considerarse 5 años, 3 meses y 24 días, pues los restantes no pueden ser tenidos en cuenta. Esto a pesar que fueron suscritos con una entidad territorial, toda vez que los recursos con que se le pagó provenían del Gobierno Nacional, pues hizo parte del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria para atender el déficit de maestros en escuelas rurales mediante la contratación anual de aquellos, incurriendo en la prohibición contemplada en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 11 de 1913, de no haber recibido recompensa de carácter nacional.

27. Dijo que tampoco pueden ser considerados los tiempo prestados en calidad de docente en propiedad en la Escuela San Antonio de Getuchá, pues en el decreto de nombramiento se expresó que fue la Delegada del Ministerio de Educación Nacional quien certificó la vacancia del cargo y la disponibilidad presupuestal del mismo, de donde dedujo que la disponibilidad de los recursos la tenía el Ministerio y no la entidad territorial que la nombró, el Gobernador del Caquetá.

## **2.6 Recurso de apelación.**

28. La **parte demandante** apeló la sentencia de primera instancia, con el propósito de 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 la demandante tuvo una relación laboral, legal y reglamentaria con la docencia Departamental y Municipal, nunca con nombramiento nacional.

29. Alegó, que el periodo comprendido entre los años 1978 a 1984, que fue desconocido por el *a quo*, debe ser tenido en cuenta para efectos de

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.

34. 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 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, acogerá dicha línea jurisprudencial.

### **3.2 Problema Jurídico.**

35. 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 el siguiente problema jurídico:

36. 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» o hayan sido financiados con recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, 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.

37. Con la resolución a los planteamientos anteriores, se definirá si la demandante tiene derecho al reconocimiento de su pensión gracia, o si por

---

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

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.

42. De otro lado, resulta muy relevante señalar que el artículo 6° de la Ley 116 de 1928<sup>18</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 aquella la que implica la inspección.»*

43. 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.

44. 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>19</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.

---

<sup>18</sup> Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

<sup>19</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.»

48. 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>21</sup>.*

49. Respecto, al tiempo de vinculación, la Sala de Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, expediente 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).*

50. 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

---

<sup>21</sup> Sentencia del 28 de julio de 2016, exp.3876-2014, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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.

54. 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>24</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*

<sup>24</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.

*En el sub examine A quo consideró que el período prestado por la demandante como docente externa de hora cátedra comprendido entre los años 1985 y 1993, no tiene incidencia en el reconocimiento de la pensión gracia por cuanto no medió una vinculación laboral con el Departamento de Sucre.*

*Por su parte la actora mostró su inconformidad con lo expresado por el Tribunal por considerar que en dichas anualidades se encontraba vinculada mediante una relación laboral por cuanto sus nombramientos los realizó directamente la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre.*

*Además, ese lapso tiene incidencia en el reconocimiento de la pensión gracia, pues así lo estipuló el literal a) del artículo 11 del Decreto 259 de 1981 al establecer que más de 12 horas de cátedra dictadas por un docente son equivalentes a un año de servicios.*

*El Decreto 259 de 6 de febrero de 1981, "Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Extraordinario 2277 de 1979, en lo relacionado con la inscripción y ascenso en el Escalafón", con relación al ascenso docente indicó que el educador debería – entre otras, certificar el tiempo de servicio y en el b) indicó que si no fuere docente de tiempo completo, el certificado especificará el número de horas cátedra, es decir, que era posible el cómputo del tiempo de servicio como docente hora cátedra.*

*Ahora bien, la Ley 33 de 1985 en el artículo 1º, parágrafo 1º, dispuso lo siguiente:*

*"Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, sólo 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."*

*La precitada norma estableció que para determinar el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación:*

*Se computará como jornada completa de trabajo docente, aquella compuesta por cuatro (4) horas diarias.*

*Indicó la fórmula que debía aplicarse para computar dicho tiempo.*

*Con relación al cómputo del tiempo de servicio docente por hora cátedra, la Corte Constitucional en sentencia C-517 de 1999, dijo lo siguiente:*

*"(...) Sostuvo que, en ningún caso, esos parámetros de contratación son imputables al docente quien, sin importar la forma como ha de ser vinculado, cumple funciones similares en el campo educativo y, en consecuencia, está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales y hora cátedra, a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado. (...)"*

*Sobre el particular la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 24*

nacionalizado sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley<sup>29</sup>.

58. En tal virtud, no es necesario constituir la relación laboral, previo a efectuar la reclamación por vía administrativa ni judicial, con miras a obtener el cómputo de aquellos tiempos de servicio prestados bajo las modalidades mencionadas, sólo para efectos de obtener el derecho a la pensión gracia.

### **3.6 Sobre la vinculación docente en el programa de soluciones educativas.**

59. El programa denominado "*soluciones educativas*" hizo parte del plan de universalización de la Educación Básica Primaria que adelantó el Ministerio de Educación con el propósito de mejorar ese nivel de educación tanto a nivel cuantitativo como cualitativo ofreciendo a los alumnos, maestras y escuelas un conjunto integrado de bienes y servicios educativos.

60. Según el documento del Departamento Nacional de Planeación de 19 de marzo de 1991, denominado "*Plan de Apertura Educativa 1991-1994*", el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante el CONPES 2158 de 1991, aprobó la medida conforme al referido plan para el cuatrienio 1991-1994 y fue institucionalizado por medio del Decreto 61 de 14 de enero de 1992<sup>30</sup>.

61. En efecto, el sistema de "Soluciones Educativas", consistía en la contratación anual de docentes por los municipios, con recursos del gobierno nacional, con cargo a sus propios recursos, de suerte que se convirtió en una opción flexible por la facilidad de vinculación de docentes y permitió que se llevara la educación a zonas de difícil acceso.

---

<sup>29</sup> Así se concluyó en la sentencia del 31 de mayo de 2016 emanada de la Subsección B de la Sección Segunda, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, rad. 2414-2014.

<sup>30</sup> Por el cual se institucionaliza el "Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria".

*y seguimiento del plan. »*

*(Resaltado de la Sala)*

63. De acuerdo con lo dispuesto en el referido Decreto 61 de 1992, el Ministerio de Educación Nacional adelantó el plan de universalización de la educación básica primaria financiado con recursos mixtos, es decir, nacionales, de los presupuestos departamentales, municipales, inclusive con aportes de la comunidad y provenientes del crédito internacional BIRF 3010-CD. La norma indica que para ejecutarlos la entidad suscribió convenios interadministrativos con cada uno de los departamentos para el desarrollo de esta política educativa, teniendo en cuenta los alcances y propósitos definidos en ella.

64. De acuerdo con el anterior recuento, el tiempo servido como docente en programas de "soluciones educativas" debe tomarse como servido en educación primaria en entidades territoriales, razón por la cual es posible computarlo para efectos de acreditar el requisito de tiempo para el reconocimiento de la pensión gracia<sup>32</sup>.

### **3.6 De caso concreto.**

65. Es importante recordar, que la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda al considerar que los tiempos de servicio como docente nacional no pueden computarse para efectos de reconocimiento de la pensión gracia porque la Ley 114 de 1913 la creó para docentes de escuelas a cargo de entidades territoriales.

66. La demandante, en su condición de apelante único, discrepa de tales conclusiones al considerar que el *a quo* desestimó la realidad de la prestación docente, pues ella laboró y tuvo una relación legal y reglamentaria con la docencia departamental, nunca con nombramiento nacional.

---

<sup>32</sup> El tiempo laborado como docente de soluciones educativas fue tenido en cuenta para efectos de la pensión de jubilación gracia en sentencia de 2 de agosto de 2018, C.P Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente N° 70001233300020150024301, N° Interno: 2739-2016, Demandante: Nellys del Carmen Taborda Bohórquez.

319

noviembre de cada año. En el año 1993 laboró en la misma condición de 1° de febrero al 8 de septiembre de esa anualidad<sup>39</sup>, es decir por 4 años, 9 meses y 8 días.

- Nombrada en propiedad, mediante el Decreto de 23 de agosto de 1993, firmado por el Gobernador y el Secretario de Educación y Cultura del Caquetá, para ejercer el cargo en la Escuela San Antonio de Getucha, Municipio de Millán, del 9 de septiembre de 1993<sup>40</sup> al 29 de octubre de 1996 y trasladada al Colegio Luis Hernando Turbay Turbay en el Municipio de Puerto Rico desde el 30 de octubre de 1996 al 31 de agosto de 1998<sup>41</sup>, por 4 años, 11 meses y 23 días.
- La demandante fue nombrada en propiedad por medio del Decreto 952 de 24 de agosto de 1998<sup>42</sup>, expedido por el Gobernador del Meta y laboró para ese departamento del 1° de septiembre de 1998 al 20 de marzo de 2000 en la Unidad Educativa Dinamarca del Municipio de Acacias<sup>43</sup> y del 21 de marzo de 2000 al 21 de marzo de 2006, fecha de expedición de la constancia de folio 17 se encontraba vinculada en el Colegio Básico de ese municipio, en condición de nacionalizada para un total de 7 años, 6 meses y 20 días.

68. De acuerdo con lo anterior, para la Sala es evidente que la demandante antes del 31 de diciembre de 1980, fue vinculada como docente nacionalizada en instituciones educativas del departamento del Meta y laboró por periodos interrumpidos en esa condición así: i) desde el 28 de abril al 24 de junio de 1977<sup>44</sup>, ii) desde el 16 de agosto de 1977 hasta el 11 de abril de 1984<sup>45</sup> y, iii) desde el 28 de septiembre al 24 de noviembre de 1984<sup>46</sup> y iv) desde el 9 de

---

<sup>39</sup> Folio 53.

<sup>40</sup> Folios 59, 62 y 63, cargo del cual tomó posesión según Acta 59 de 9 de septiembre de 1993.

<sup>41</sup> Folio 54.

<sup>42</sup> Folio 160.

<sup>43</sup> Folios 8 y 86 del cuaderno de antecedentes.

<sup>44</sup> Folio 51.

<sup>45</sup> Se descuenta licencia ordinaria del 27 de febrero al 11 de abril de 1984.

<sup>46</sup> Folio 145 del cuaderno de antecedentes.

73. Mediante Decreto 952 de 24 de agosto de 1998<sup>53</sup>, expedido por el Gobernador del Departamento del Meta, se nombró en propiedad a la demandante como docente del Colegio Esnorald Morales de la Inspección de Dinamarca del Municipio de Acacías, en el acto se menciona que se traslada a una plaza del situado fiscal. La demandante laboró en esa institución educativa desde el 1° de septiembre de 1998 hasta el 20 de marzo de 2000<sup>54</sup>, por **1 año, 6 meses y 19 días**

74. Finalmente, la demandante fue trasladada por medio del Decreto 0405 del 21 de marzo de 2000, para desempeñarse como docente en el Colegio Básico 20 de julio de Acacías, en condición de nacionalizada<sup>55</sup>, cargo que desempeñaba desde el 21 de marzo de 2000 al 17 de junio de 2009, fecha de expedición de la constancia de folio 55, acreditando **9 años, 2 meses y 26 días** de servicio.

75. En cuanto a la actuación administrativa, la Sala encuentra lo siguiente:

- Mediante petición radicada el 26 de marzo de 2006, la accionante solicitó de CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada a través de la Resolución 53441 de 10 de octubre de 2006, por el Asesor de la Gerencia General de dicha entidad<sup>56</sup>.
- Contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición<sup>57</sup>, que al ser resuelto, se confirmó el acto inicial a través de la Resolución 02766 de 27 de enero de 2009<sup>58</sup>.

76. 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

<sup>53</sup> Folio 65 del cuaderno de antecedentes

<sup>54</sup> Folio 49 del expediente.

<sup>55</sup> Folio 49.

<sup>56</sup> Folios 3 a 5 vuelto.

<sup>57</sup> Folios 30 a 35.

<sup>58</sup> Folios 8 a 12.

80. Como **docente territorial** en el tiempo que prestó sus servicios como docente hora cátedra en la Escuela La Sirena del Municipio de Milán - Departamento del Caquetá, por los siguientes periodos: i) desde el 23 de marzo al 30 de abril de 1987, ii) del 1° al 30 de mayo de 1987, y iii) del 2 de junio al 24 de julio de 1987, se computa en un total **4 meses y 1 día**<sup>67</sup>

81. El periodo que laboró como docente por soluciones educativas en las anualidades de 1988 a 1993<sup>68</sup>, se computa en total de **4 años, 9 meses y 8 días**.

82. El tiempo laborado entre el 9 de septiembre de 1993 al 31 de agosto de 1998, a través del Formato Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral de 17 de junio de 2009<sup>69</sup>, se certificó como **«nacional»** por parte de la Secretaría de Educación de la Gobernación del Meta, y a su vez, fueron allegados los respectivos actos de nombramiento<sup>70</sup> y posesión<sup>71</sup>.

83. Así las cosas, resulta evidente, que la autoridad que nombró a la demandante como docente para este periodo fue el Gobernador del departamento del Caquetá, de manera que se toman **4 años, 11 meses y 23 días**, válidos para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación gracia.

84. Finalmente, el periodo comprendido en el Colegio Esnoraldó Morales de la Inspección de Dinamarca del Municipio de Acacías, desde el 1° de septiembre de 1998 hasta el 20 de marzo de 2000<sup>72</sup>, por 1 año, 6 meses y 19 días, aparece certificado como nacional según formato de folio 55 y en condición de nacionalizado según formato de folio 49, sin embargo, en el acto de nombramiento, Decreto 952 de 24 de agosto de 1998, se menciona que se

---

<sup>67</sup> Folio 52.

<sup>68</sup> Folio 53.

<sup>69</sup> Folio 55.

<sup>70</sup> Folios 67 y 68 del cuaderno de antecedentes

<sup>71</sup> Folio 69.

<sup>72</sup> Folio 49 del expediente.

por el actor en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, ocurrido el 19 de febrero de 2006, cuando completó los cincuenta (50) años de edad.

89. 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:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el 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.

90. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las pretensiones de la demanda entrañan derechos laborales que por su naturaleza son imprescriptibles<sup>76</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>77</sup>. Por tanto, la reclamación administrativa de un derecho interrumpe la prescripción porque se hizo dentro del tiempo previsto en la ley.

91. Para lo cual, la Sala tendrá en cuenta la fecha de presentación de la demanda, esto es, el 14 de septiembre de 2009<sup>78</sup>, de modo que las mesadas causadas con anterioridad al 14 de septiembre de 2006 se encuentran prescritas.

<sup>76</sup> Artículo 53 superior.

<sup>77</sup> Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

<sup>78</sup> 14 de septiembre de 2009.

325

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

#### **FALLA:**

**REVOCAR** la sentencia de 27 de enero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta que negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Ofelmina Pineda Espinosa 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 53441 de 10 de octubre de 2006 y 02766 de 27 de enero de 2009, proferidas por la Asesora de la Gerencia General y el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL - EICE, mediante las cuales le fue negada la pensión gracia a la demandante.

**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 la señora Ofelmina Pineda Espinosa, 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 19 de febrero de 2005 al 19 de febrero de 2006, pero con efectos