



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-2015)  
**Demandante:** Laura Pava Téllez  
**Demandado:** Cajanal, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

**Temas:** Reconocimiento pensión gracia

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida el 12 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las pretensiones de la demanda.

**1. Antecedentes**

**1.1. La demanda**

**1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), la señora Laura Pava Téllez, por conducto de apoderado, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones: i) 041030 del 17 de agosto de 2006, que le negó el reconocimiento de la pensión gracia; y ii) 63318 del 31 de diciembre de



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

2008, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó. Los mencionados actos fueron proferidos por la Caja Nacional de Previsión Social, en adelante Cajanal.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó condenar a Cajanal a lo siguiente: i) reconocer la pensión gracia de jubilación que resulte de incluir todos los factores salariales devengados en el último año de servicio; ii) pagar los reajustes por concepto de la Ley 71 de 1988; iii) actualizar el monto de la condena conforme lo autoriza el artículo 178 del CCA; iv) cancelar los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; v) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA; y vi) pagar las costas procesales.

### **1.1.2. Hechos**

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

- i) La señora Laura Pava Téllez nació el 4 de junio de 1951, por lo que cumplió 50 años de edad el 4 de junio de 2001.
- ii) Desde el 22 de marzo de 1973, se ha desempeñado como docente al servicio del departamento de Boyacá, de manera continua.
- iii) El 22 de julio de 2005, solicitó ante Cajanal el reconocimiento de la pensión gracia; sin embargo, esta petición fue negada, mediante los actos administrativos enjuiciados.

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

Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 12, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; 1 al 4 de la Ley 114 de 1913; 6 de la Ley 116 de



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

1928; y 15 de la Ley 91 de 1989. Asimismo, invocó como vulnerados los Decretos 081 de 1976 y 2277 de 1979.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la actora expuso lo siguiente:

i) El acto administrativo atacado desconoce sus derechos y violenta expresamente las normas señaladas, pues Cajanal estaba en la obligación de reconocer la prestación gracia al haberse demostrado que la señora Pava Téllez se vinculó al servicio docente antes del 31 de diciembre de 1980; sumó más de 20 años de labor como maestra a través de nombramientos del orden territorial y/o nacionalizado, y cumplió 50 años de edad el 4 de junio de 2001.

ii) El argumento para negar la prestación recae en el supuesto de tener una sanción disciplinaria, interpretación que no se encuentra conforme con lo dispuesto por la ley, por cuanto la suspensión del registro en el escalafón docente no se puede catalogar como una sanción, sino como una etapa del proceso disciplinario vigente para la época.

## **1.2. Contestación de la demanda**

El apoderado de Cajanal se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso las siguientes razones de defensa.<sup>1</sup>

i) Debido al papel del docente en el proceso de formación y desarrollo de las juventudes el legislador exigió ciertas calidades para cumplir con la alta responsabilidad de educar, con lo cual quiso que el maestro fuera honrado y se comportara de manera intachable en cumplimiento del orden legal como requisito para que le fuera conferida la pensión gracia, sin que dicho precepto haya sido derogado, por lo tanto, debe ser aplicado.

---

<sup>1</sup> Folios 57 al 63.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

ii) En el mismo sentido, la legislación no exige que se adelante un proceso disciplinario para que opere la causal de pérdida del derecho por mala conducta, pues basta que esta se materialice en un comportamiento recriminable, circunstancia que está plenamente demostrada en este proceso, por cuanto, según la Certificación 0217 del 31 de enero de 2008 expedida por la Secretaría de Educación de Boyacá, la actora cuenta con antecedentes disciplinarios por aplazamiento de un ascenso en el escalafón por el término de 6 meses.

iii) Así las cosas, de conformidad con el artículo 49 del Decreto 2277 de 1979 el aplazamiento del ascenso en el escalafón no está previsto como una parte del proceso disciplinario, sino como una sanción, razón por la cual la demandante no tiene derecho a la pensión gracia que reclama.

Propuso las excepciones de caducidad y prescripción.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 12 de agosto de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:<sup>2</sup>

i) Los actos administrativos acusados denegaron el derecho a la pensión gracia bajo el argumento de que la historia laboral de la demandante reporta un aplazamiento de ascenso en el escalafón docente que, según lo dispuesto en el Decreto 2277 de 1979, constituye una sanción por mala conducta. Sin embargo, luego de revisar el asunto con detenimiento se observa que dicha circunstancia no comporta un motivo suficiente para denegar el reconocimiento de la prestación.

ii) Lo anterior por cuanto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática al señalar que la mala conducta como causal para la pérdida de la pensión gracia, debe ser el resultado de un análisis que lleve a la convicción de

---

<sup>2</sup> Folios 202 al 212. Con ponencia de la magistrada Patricia Salamanca Gallo.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

que durante su vinculación docente asumió un comportamiento recriminable, no se puede tratar de una actuación considerada de manera aislada. Dicho de otra forma, la actuación estimada como objeto de mala conducta debe ser repetida en el tiempo, o habiéndose consumado en una sola ocasión, debe afectar gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa que impida el cumplimiento de los deberes y fines estatales.

iii) Luego, la citada sanción no tiene la capacidad suficiente para hacer nugatorio el beneficio prestacional reclamado, ya que no denota conducta reprochable de la gravedad exigida para desencadenar inexorablemente en la extinción del derecho.

iv) Para acreditar los requisitos para la pensión la actora probó que desde el 22 de marzo de 1973 se encuentra prestando servicios para el departamento de Boyacá, cumplió 50 años de edad el 4 de junio de 2001, y no recibe otra prestación de la Nación, por lo que se encuentra facultada para acceder a dicho beneficio.

v) Se presentó el fenómeno jurídico de la prescripción, por cuanto, aunque el derecho se causó el 4 de junio de 2001, y la reclamación administrativa fue presentada el 22 de julio de 2005, la demanda se radicó hasta el 23 de abril de 2010. Así las cosas, no se puede perder de vista que la presentación de la petición interrumpe la prescripción, pero solo por el lapso de 3 años, de manera que como la solicitud se elevó el 22 de julio de 2005, la suspensión del referido fenómeno cesó el 22 de julio de 2008. De suerte que las mesadas pensionales causadas con antelación al 23 de abril de 2007 se encuentran prescritas.

vi) En suma, declaró la nulidad de las resoluciones demandadas, y ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP reconocer la pensión gracia, efectiva a partir del 4 de junio de 2001, con el 75% salario devengado entre el 4 de junio de 2000 y el 4 de junio de 2001, teniendo en cuenta la asignación



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

básica y demás factores salariales devengados por ese lapso; empero la liquidación de la pensión surtirá efectos fiscales a partir del 23 de abril de 2007, por prescripción trienal.

#### **1.4. Los recursos de apelación**

##### **1.4.1. La demandada**

El apoderado de la UGPP, interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia con base en que en los siguientes argumentos:<sup>3</sup>

- i) No se puede desconocer que la actora fue sancionada por mala conducta en el ejercicio de su labor como docente, sin que sea de recibo el argumento expuesto por el Tribunal para desconocer la existencia de dicha sanción, que a la postre conlleva la pérdida del derecho a beneficiarse la pensión gracia reclamada.
- ii) Si bien el *a quo* determinó que la demandante acreditó los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia, en el plenario no se demostró con meridiana claridad que los salarios de aquella fueran cubiertos totalmente con recursos propios, pues pudieron haber sido recursos del situado fiscal o del sistema general de participaciones, es decir, con recursos de transferencias de la Nación.
- iii) No basta que la docente acredite la condición de docente territorial, pues se requiere cumplir también con el requisito de que no haya recibido otra pensión o recompensa de carácter nacional.

##### **1.4.2. La demandante**

El apoderado de la señora Laura Pava Téllez interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> con el propósito de que se revoque la decisión referente a la declaratoria de prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 23 de abril

<sup>3</sup> Folios 215 al 219.

<sup>4</sup> Folios 220 y 221.



---

Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

de 2007. Lo anterior por cuanto presentó la demanda dentro de los tres años siguientes a la notificación de los actos administrativos que le negaron el derecho, luego no es procedente aplicar el fenómeno prescriptivo en su caso, máxime cuando la UGPP tardó más de tres años en dar respuesta a su petición. Así pues, se debe ordenar el pago de las mesadas pensionales a partir del 22 de julio de 2002.

### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Ni la señora Laura Pava Téllez ni la UGPP no emitieron pronunciamiento alguno en esta etapa procesal.<sup>5</sup>

### **1.6. El Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó que se confirme el sentido de la decisión de instancia, por cuanto a la educadora le fue impuesta la sanción de aplazamiento del acenso en el escalafón docente por 6 meses, es decir, fue sancionada con la medida más leve, lo que denota que la presunta falta cometida fue leve, luego no tuvo la suficiente entidad para retirarla del servicio público docente y no volvió a reincidir y, en ese orden, dicha circunstancia no implica perder el derecho reclamado.<sup>6</sup>

De igual modo, indicó que le asiste razón al apoderado de la demandante cuando señala que el término de prescripción debe contarse a partir del 22 de julio de 2002, pues la reclamación administrativa fue radicada el 22 de julio de 2005, con lo que se interrumpió el lapso prescriptivo a partir de esta fecha y no como lo señaló el *a quo*, desde el 23 de abril de 2010, cuando se presentó la demanda.

La Sala decide, previas las siguientes

## **2. Consideraciones**

---

<sup>5</sup> Folio 245.

<sup>6</sup> Folios 240 al 244.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

## 2.1. El problema jurídico

De conformidad con los argumentos expuestos en los recursos de apelación presentados, la Sala debe establecer lo siguiente:

1. Si la demandante tiene derecho a que la UGPP le reconozca la pensión gracia, en aplicación del régimen consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación, y de ser así,
2. Si operó el fenómeno jurídico de la prescripción trienal respecto de las mesadas pensionales.

## 2.2. Marco normativo

El artículo 1° de la Ley 114 de 1913 dispuso que 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».

Por su parte, las Leyes 116 de 1928<sup>7</sup> y 37 de 1933<sup>8</sup> consagraron la posibilidad de que los docentes obtuvieran la pensión gracia computando los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, siempre y cuando cumplieran los demás requisitos fijados por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, pues estos no fueron modificados por la normativa posterior.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 6. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el computo 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.

<sup>8</sup> Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

<sup>9</sup> Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) sentencia de 16 de junio de 1995, radicado: 10665; ii) sentencia de 29 de agosto de 1997, radicado: S-699.





Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

Dentro de los requerimientos para acceder al mencionado beneficio, el artículo 4 *ibidem* incluyó el referente a que el educador no haya recibido o reciba «otra pensión o recompensa de carácter nacional».<sup>10</sup>

En virtud de dicho condicionamiento, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante Sentencia S-699 de 1997 del 29 de agosto de 1997, concluyó 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**».<sup>11</sup>

Al respecto, es preciso resaltar que la prestación en comento se creó con la finalidad de compensar a los profesores adscritos a entidades territoriales en razón a la diferencia salarial que se evidenciaba en comparación con los docentes nacionales; sin embargo, este objetivo inicial perdió su fundamento con ocasión del proceso de nacionalización de la educación que instituyó la Ley 43 de 1975 y en razón a que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispuso que tal beneficio sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, «aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación».

<sup>10</sup> **Artículo 4º.-** Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

**2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).**

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.

4. Que observe buena conducta.

**5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).**

6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de agosto de 1997, radicado: S-699. También pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Segunda que han acogido igual lineamiento: i) Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2016, radicado: 52001-23-33-000-2013-00145-01 (2604-2014); ii) Subsección B, sentencia del 1 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-06449-01 (3989-2015); y iii) Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2016-00431-01 (5640-2018). En similar sentido, puede consultarse la Sentencia C-085 de 2002, proferida por la Corte Constitucional.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

En virtud de la expedición de la Ley 91 de 1989, la Sala Plena de esta corporación, en la referida Sentencia S-699 de 1997, afirmó que la pensión gracia debe reconocerse a los docentes **nacionalizados**, en aras de «colmar las **expectativas** de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales».

Ahora bien, la Ley 91 de 1989 pretendió desmontar el reconocimiento de la pensión gracia en consideración a que ya no existía la diferencia salarial anotada; sin embargo, en su artículo 15, numeral 2, literal a), previó lo siguiente:

**Artículo 15.** A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:  
[...]

## **2. Pensiones:**

**A.** Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

La Sentencia C-489 de 2000 declaró la exequibilidad condicionada de la expresión «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980» contenida en la norma transcrita, bajo el entendido de que «las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer».

Mediante sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022,<sup>12</sup> la Sección Segunda del Consejo de Estado analizó el alcance de la citada disposición, en consonancia con la jurisprudencia constitucional proferida en la materia, con el fin de determinar si era necesario tener consolidado el derecho pensional al 29 de diciembre de

<sup>12</sup> Radicado 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

1989.

Al respecto, se explicó que el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 contiene dos fechas relevantes para estudiar el derecho a la pensión gracia, a saber:

**1) 31 de diciembre de 1980** - constituye el último momento en que podía realizarse la vinculación del docente que pretendiera el reconocimiento pensional.

**2) 29 de diciembre de 1989** - corresponde a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989; sin embargo, esta «no puede entenderse como un plazo que demarque la última oportunidad para consolidar el derecho a la pensión gracia».<sup>13</sup>

En este orden de ideas, tiene derecho a que se le reconozca la pensión gracia aquel docente que haya tenido una vinculación en una plaza nacionalizada o territorial antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumpla con las exigencias de la Ley 114 de 1913 y demás normas que la desarrollaron, sin importar el momento en que logre colmar los requisitos de edad y tiempo de servicio, es decir, que lo haga antes o después del 29 de diciembre de 1989. Al respecto, esta corporación explicó lo siguiente:<sup>14</sup>

[...] la línea jurisprudencial del Consejo de Estado se ha encaminado a afirmar que la condición para el reconocimiento de la pensión gracia «es que la vinculación del docente territorial sea anterior al 31 de diciembre de 1980, **contando tiempos posteriores siempre y cuando se demuestren como nacionalizados o territoriales**».<sup>15</sup>

[...] conforme a lo indicado en la Sentencia C-506 de 2006, en consonancia con los antecedentes legislativos de la Ley 91 de 1989, se concluye que esta disposición buscó proteger las reivindicaciones laborales alcanzadas por los educadores hasta ese momento, dentro de las que se encontraba la pensión gracia de jubilación; por

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022, radicado 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2019-02219-01 (AC).



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

ende, el único límite temporal que se impuso consistió en que los docentes territoriales y nacionalizados demostraran haber ingresado al magisterio con antelación al 31 de diciembre de 1980, pues a ellos se les debería seguir respetando el régimen pensional que los cobijaba, en otras palabras, se protegieron tanto los derechos adquiridos como las **expectativas** de completar los requisitos para obtener el derecho pensional, pues las normas seguirían proyectando sus efectos en el tiempo para los servidores vinculados en la forma indicada.

[...]

v) La Sentencia C-506 de 2006, antes estudiada, aclara el entendimiento frente al límite temporal fijado por la Ley 91 de 1989, el cual consiste en garantizar el acceso a la pensión gracia de aquellos docentes que se vieron inmersos en el proceso de nacionalización de la educación, es decir, ingresaron con antelación al 31 de diciembre de 1980 y, por lo tanto, no podían ver truncada la posibilidad de completar los requisitos previstos para obtener dicho beneficio por tratarse de una conquista laboral respecto de la cual tenían aspiraciones legítimas.

vi) Mediante la Sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional explicó que el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 «solo tiene una lectura posible, esto es, la interpretación literal, gramatical y finalista, conforme a la cual, los profesores de primaria, los empleados y docentes de las Escuelas Normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes oficiales de secundaria **aún podrían** acceder a la prestación **siempre que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980 y cumplieran los demás requisitos de ley**». A partir de dicho entendimiento, se reconoció la pensión gracia a una docente que se vinculó antes de la referida fecha y consolidó su estatus con posterioridad a la promulgación de la Ley 91 de 1989.

Bajo este contexto, se fijó como **regla de unificación** que «[l]os docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento».

Una vez aclarado este aspecto, es preciso tener en cuenta que para determinar la plaza docente que permite obtener el beneficio pensional en comento, en sentencia del 21 de junio de 2018,<sup>16</sup> esta corporación fijó las siguientes **reglas de unificación**:<sup>17</sup>

(i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).

<sup>17</sup> Para mayor claridad se separaron cada una de las reglas, pero se conservó el contenido literal de la sentencia transcrita.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales;

(ii) la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el acto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo;

(iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas de la respectiva localidad, o de las -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los endógenas exógenas 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; y

(iv) para acreditar la 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.

El escenario normativo y jurisprudencial antes transcrito permite concluir que, en lo que atañe al requerimiento de acreditar de 20 años en el servicio educativo para acceder a la pensión gracia, los docentes deben demostrar una vinculación en una plaza nacionalizada o territorial antes del 31 de diciembre de 1980 y pueden acumular dichos tiempos con los posteriores laborados en similar condición.

A su vez, no se les puede exigir haber completado todos los requisitos antes del 29 de diciembre de 1989 y tampoco es válido impedir el acceso al beneficio pensional bajo el argumento de que los salarios fueron pagados total o parcialmente con recursos provenientes del situado fiscal o del sistema general de participaciones, pues « lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada».<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

## 2.3. Hechos probados

### 2.3.1. Edad, tiempo de servicios y antecedentes disciplinarios

i) Conforme al registro de nacimiento, la señora Laura Pava Téllez nació el 4 de junio de 1951, es decir, cumplió 50 años de edad el 4 de junio de 2001.<sup>19</sup>

ii) El coordinador de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá certificó lo siguiente respecto de la vinculación de la accionante:<sup>20</sup>

Certificamos que: Pava Téllez Laura [...] presta sus servicios en el nivel básica primaria, vinculación: en propiedad como, nacionalizado en forma continua.

Hasta la última fecha se desempeña como docente en Esc Llanitos ubicado en Tasco, jornada completa.

Actualmente, se encuentra en el escalafón 013, según Resolución 0246 del 2 de enero de 2006, con fecha de efecto fiscal: 2 de enero 2006. fecha del próximo ascenso 16 de octubre de 1993.

Historia laboral:					
Novedad	Acto	Fecha	Fec. fiscal	Fec. Pos.	Fec. Hasta
Col Bas Juan José Rondón - Tasco Posesión por nombramiento	Dec. 0143	15 feb 1973	22 mar 1973	22 mar 1973	29 oct 1974
Esc barrancas – Floresta Traslado	Res. 1021	30 oct 1974	30 oct 1974	30 oct 1974	10 feb 1975
Col Educ Bas Santa Lucia (Ant La Chapa) - Tasco Traslado	Res. 0053	11 feb 1974	11 feb 1975	11 feb 1975	23 feb 1976
Esc Santander – Tasco Traslado	Res. 0159	24 feb 1976	24 feb 1976	24 feb 1976	06 may 1991
Esc Llanitos – Tasco Traslado	Dec. 0059	07 may 1991	07 may 1991	07 may 1991	
Sanciones:					
Aplazam. Ascenso 6 – 12 meses	Res. 0363	14 abr 1993	14 abr 1993		13 oct 1993

<sup>19</sup> Folio 12.

<sup>20</sup> Folio 13, expedida el 31 de enero de 2008.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

iii) El 7 de mayo de 1991, mediante el Decreto 059, el alcalde de Tasco dispuso el traslado por necesidad del servicio de la accionante al cargo de profesora en la concentración rural nacionalizada de Llanitos del referido municipio.<sup>21</sup>

iv) El 26 de mayo de 1991, a través del Decreto 060, el alcalde del municipio de Tasco suspendió provisionalmente a la actora por el abandono del cargo, pues no asumió el empleo de profesora dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en la que se le comunicó el traslado. El sentido literal de la orden fue el siguiente:<sup>22</sup>

Artículo 1°. Mientras la Junta de Escalafón decide sobre la sanción definitiva aplicable a la señora LAURA PAVA DE PAVA en el escalafón quien ocupa el cargo de profesora de primaria de la concentración rural nacionalizada Llanitos que funciona en este municipio, suspéndasele en el ejercicio de sus funciones por el término de 60 días.

v) El 30 de mayo de 1991, con la Resolución 126, el referido servidor revocó el Decreto 059 del 7 de mayo de 1991, que dispuso el traslado de la demandante.<sup>23</sup>

vi) El 14 de abril de 1993, el presidente de la Junta de Escalafón de Boyacá falló el proceso disciplinario iniciado en contra de la docente Laura Pava Téllez por la causal mala conducta de abandono del cargo, bajo las siguientes consideraciones:<sup>24</sup>

-que se comprobó plenamente que la docente LAURA PAVA DE PAVA abandonó el cargo en la concentración rural Nacionalizada del Llanitos del municipio de Tasco, al no asumir su cargo entre los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunicó el traslado.

-que en sesión del día 14 de abril de 1993, la Junta Seccional de Escalafón de Boyacá, previo estudio del acervo probatorio y conocido el informe de sustanciación que se presentó, decidió sancionar a la docente LAURA PAVA DE PAVA, por comprobarse que incurrió en la causal de mala conducta abandono del cargo. En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

<sup>21</sup> Folio 94.

<sup>22</sup> Folio 100.

<sup>23</sup> Folio 101.

<sup>24</sup> Folios 92 y 93.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

ARTÍCULO PRIMERO: APLAZAR EL ASCENSO EN EL ESCALAFÓN NACIONAL DOCENTE POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES a la educadora LAURA PAVA DE PAVA [...] por incurrir en la causal de la conducta de abandono del cargo.

vii) Según el certificado de devengados para liquidación de prestaciones sociales emitido el 15 de agosto de 2007 por la Secretaría de Educación de Boyacá, la señora Pava Téllez devengó entre mayo de 2005 y junio de 2006, los factores salariales de asignación básica, auxilio de movilización, prima de grado, prima rural del 10%, sobresueldo mensual del 20% (Ordenanza 23), prima de vacaciones, y prima de navidad.<sup>25</sup> En dicho certificado además de menciona que el tipo de vinculación de la actora es nacionalizado.

viii) El 25 de noviembre de 2002, la coordinadora de la Oficina Seccional de Escalafón de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá hizo constar que la demandante «registra antecedentes disciplinarios de aplazamiento del ascenso en el escalafón por el termino de seis (6) meses, mediante resolución 363 del 14 de abril de 1993. Los antecedentes certificados corresponden a la vigencia del Decreto 2277/79».<sup>26</sup>

ix) No obstante, el 11 de febrero de 2005, el mismo funcionario certificó que «Laura Pava Téllez, **no** registra antecedentes disciplinarios, en esta seccional».<sup>27</sup>

x) El 15 de mayo de 2009, la Procuraduría General de la Nación certificó que la actora no registraba antecedentes disciplinarios.<sup>28</sup>

### 2.3.2. Actuación administrativa

i) El 22 de julio de 2005, la señora Pava Téllez, por intermedio de apoderado, solicitó ante Cajanal el reconocimiento de una pensión gracia.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Folios 14 al 16.

<sup>26</sup> Folio 18.

<sup>27</sup> Folio 2 del anexo 1.

<sup>28</sup> Folio 19.

<sup>29</sup> Folios 62 y 63 del anexo 1.





Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

ii) El 17 de agosto de 2006, Cajanal profirió la Resolución 41030 y negó la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, toda vez que la peticionaria no observó buena conducta, por cuanto en el certificado de tiempos de servicios aportado a la actuación administrativa se afirma que fue sancionada con el aplazamiento de su ascenso en el escalafón docente por el término de 6 meses por mala conducta, luego perdió el derecho a beneficiarse de esa prestación.<sup>30</sup>

iii) El 31 de diciembre de 2008, Cajanal expidió la Resolución 63318, por la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó.<sup>31</sup>

## **2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala**

**2.4.1.** En primer lugar, para resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada la Sala deberá establecer si la sanción por mala conducta impuesta a la actora en 1993 es óbice para beneficiarse de la pensión gracia.

Revisado el asunto se advierte que el alcalde de Tasco a través del Decreto 060 del 26 de mayo de 1991, suspendió provisionalmente a la actora, hasta tanto la Junta de Escalafón decidiera sobre la sanción definitiva aplicable por el abandono del cargo, ya que no asumió el empleo de profesora en la Concentración Rural Nacionalizada de Llanitos del referido municipio dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en la que se le comunicó el traslado a dicha institución.

El 14 de abril de 1993, el presidente de la Junta de Escalafón de Boyacá falló el proceso disciplinario iniciado en contra de la docente Laura Pava Téllez por la causal «mala conducta de abandono del cargo» y dispuso aplazar su ascenso en el escalafón nacional docente por el término de seis meses, al considerar que sí incurrió en la causal anotada.

---

<sup>30</sup> Folios 33 al 36.

<sup>31</sup> Folios 38 al 40.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

Ante ello, es importante precisar que la Ley 114 de 1913 que estableció la «pensión de jubilación vitalicia» para los maestros de escuelas oficiales que hubiesen prestado sus servicios en el magisterio por un tiempo no menor de 20 años, exigió además que se acreditaran los siguientes requisitos: i) haberse desempeñado en los empleos con honradez, consagración y **buena conducta**; ii) no haber recibido o recibir otra pensión o recompensa de carácter nacional; y iii) cumplir 50 años de edad.

Sobre el asunto resaltado debe señalarse que el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979,<sup>32</sup> definió las causales de mala conducta de la siguiente manera:

Artículo 46. CAUSALES DE MALA CONDUCTA. Los siguientes hechos debidamente comprobados constituyen causales de mala conducta:

- a) La asistencia habitual al sitio de trabajo en estado de embriaguez o la toxicomanía;
- b) El homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales;
- c) La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativas;
- d) El tráfico con calificaciones, certificados de estudio, de trabajo o documentos públicos;
- e) La aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos;
- f) El incumplimiento sistemático de los deberes y la violación reiterada de las prohibiciones;
- g) El ser condenado por delito o delitos dolosos;
- h) El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones;
- i) El abandono del cargo;**
- j) La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político. [Resalta la Sala].

Asimismo, la norma *ibidem* en el artículo 47 definió el abandono del cargo cuando el docente sin justa causa no reasume sus funciones dentro de los 3 días siguientes al vencimiento de una licencia, una comisión o de las vacaciones reglamentarias; cuando deja de concurrir al trabajo por 3 días consecutivos; cuando en caso de renuncia, hace dejación del cargo antes de que se le autorice para separarse de él o antes de transcurridos 15 días después de presentada; y, cuando no asume el cargo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique un traslado. En estos casos, el nominador, sin necesidad de concepto previo de la respectiva junta de escalafón, puede presumir el abandono

<sup>32</sup> «Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente».



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

del cargo y decretar la suspensión provisional del docente mientras la junta decide sobre la sanción definitiva.

No obstante, el concepto de **buena conducta** para efectos de condicionar el reconocimiento de un derecho debe ser aplicado en forma objetiva a partir del propio ordenamiento, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional en los siguientes términos:<sup>33</sup>

Los conceptos de buena conducta o de buen comportamiento tienen distintos ámbitos de aplicación y han sido ampliamente utilizados por el legislador. (...). Cuando son empleados por el legislador tienen, por lo general, el carácter de lo que la doctrina conoce como **conceptos jurídicos indeterminados**, esto es, aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes y por virtud de los cuales éstas refieren "... una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado."<sup>34</sup>

Lo propio de este tipo de conceptos es que, **no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación**. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse. En particular, cuando los conceptos jurídicos indeterminados afectan derechos fundamentales, la Corte ha puntualizado que su determinación debe hacerse siempre a la luz de las normas constitucionales y legales que resulten aplicables a tales derechos, y que de la indeterminación legislativa del concepto no puede derivarse la posibilidad de imponer restricciones injustificadas a los derechos fundamentales, entendiendo por tales restricciones, aquellas que trasciendan los límites que a cada derecho trazan las respectivas normas constitucionales y legales.<sup>35</sup> Agregó la Corte que en estos casos un "...mínimo de justicia material se concreta en el derecho a una decisión suficientemente fundamentada que justifique el sacrificio o la restricción a un derecho fundamental."<sup>36</sup>

[...]

No obstante que, como se ha dicho, por definición, el concepto de buena conducta contenido en una disposición legal, es un concepto jurídico y como tal su determinación no permite, ni mucho menos impone, la referencia directa a apreciaciones morales y éticas, en la medida en que el operador jurídico no puede apartarse de la manera como tales consideraciones de valor hayan sido plasmadas en el ordenamiento, ello exige, precisamente, que el propio ordenamiento suministre

<sup>33</sup> Sentencia C-371 de 2002.

<sup>34</sup> Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1986, Tomo I, p. 433.

<sup>35</sup> Sentencia T-706 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta Sentencia, la Corte encontró que se vulneraban los derechos constitucionales de los reclusos cuando al amparo de la indeterminación de ciertos conceptos jurídicos de carácter reglamentario se les impedía la difusión dentro del penal de informaciones legítimas dentro de un orden democrático.

<sup>36</sup> Ibid.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

los parámetros para la determinación del concepto. Es claro que ello ocurre así en diversas manifestaciones de la expresión buena conducta o buen comportamiento, tales como **la propia de las relaciones laborales, en las cuales la valoración de la misma se hace a la luz del respectivo reglamento de trabajo; o la buena conducta que resulta exigible de los servidores públicos, que se precisa a partir del respectivo régimen disciplinario;** o la buena conducta en los establecimientos penitenciarios, determinada a partir de los reglamentos y del propósito de permitir la armónica convivencia de la comunidad carcelaria que ellos deben reflejar, etc. [Resalta la Sala].

Expuesto el panorama normativo y constitucional en torno al alcance del concepto de buena conducta, se hace necesario estudiar la forma en que esta Corporación lo ha concebido y, en especial, en lo relativo al abandono del cargo.

Revisados los antecedentes sobre el tema, el Consejo de Estado ha señalado que, si la conducta sancionada es un hecho aislado, este no posee la entidad suficiente para denegar el reconocimiento del derecho a la pensión gracia, pues debe sopesarse el largo ejercicio del empleo docente en contraste con la conducta y si esta particular situación es suficiente para afectar su expectativa por ser considerada reprochable y suficiente para hacer nugatorio el derecho reclamado. En efecto, en la sentencia del 25 de septiembre de 1997, esta Corporación indicó lo siguiente:<sup>37</sup>

[...] según se certifica a folio 63, laboró del 5 de mayo de 1967 al 22 de febrero de 1991, es decir durante 24 años continuos, sin que haya sido objeto de sanción alguna.

En estas condiciones, **no resultaría equitativo que un docente que ha demostrado que durante un lapso mayor al exigido para adquirir su derecho pensional ha observado buena conducta, se le tome en cuenta solo el hecho desfavorable para negarle la prestación.**

La mala conducta como causal para la pérdida de la pensión gracia, debe ser el resultado de un análisis que lleve a la convicción de que durante su vinculación el docente asumió un comportamiento recriminable; **no se trata de una actuación considerada de manera aislada.**

De otra parte cabe anotar que al tenor del inciso último del artículo 28 de la C.N. no pueden existir sanciones imprescriptibles, lo cual confirma que no se trata de que

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 25 de septiembre de 1997, expediente 15734, M.P. Clara Forero de Castro. Este criterio se citó en la sentencia del 24 de mayo de 2005 proferida dentro del radicado 25000-23-25-000-2000-02865-01(2272-04), actor: José Oscar Jiménez Pérez, M.P. Ana Margarita Olaya Forero.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

una sanción pueda generar la pérdida del derecho pensional sino de evaluar si a través de la prestación de sus servicios como educador el actor ha observado una conducta que ha impactado negativamente en el medio escolar [...] [Resalta la Sala].

En igual sentido, en sentencia del 12 de marzo de 2009, la Corporación reiteró que «el requisito de observar buena conducta a que hace referencia el numeral 4º de la Ley 114 de 1913, no se puede tener como incumplido por la ocurrencia de un hecho aislado», sino que debe evaluarse si el comportamiento censurable fue continuo durante el ejercicio profesional del docente o de tal gravedad que amerite la sanción de pérdida de la pensión. Esto señaló la Sala.<sup>38</sup>

[...] En efecto, en reiterados pronunciamientos la Sala ha señalado que la pérdida de la pensión gracia de jubilación a causa de una mala conducta, se configura cuando existe certeza con respecto a que durante su vinculación el docente asumió un comportamiento recriminable en el ejercicio de sus funciones y **que el mismo ha sido continuo o de tal gravedad, que amerite la sanción de pérdida de la pensión.**

[...]

Así pues, una sanción no puede generar la pérdida del derecho pensional, por sí misma, pues es necesario evaluar si a través de la prestación de sus servicios como educador la conducta negativa fue reiterada o si tuvo incidencia en el medio escolar. Un solo hecho, sin mayores repercusiones, no puede ser la medida para descalificar de plano el servicio que tuvo que prestar el docente, durante un tiempo no inferior a veinte años, para poder acceder a la pensión gracia. [Resalta la Sala].

Así las cosas, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado que «es necesario que la conducta considerada como reprochable se haya reiterado en el tiempo o que, habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa, impidiendo el cumplimiento de los deberes y fines estatales, especialmente, el concerniente a la eficiente prestación del servicio público de educación».<sup>39</sup> Esta postura es la que recientemente ha asumido esta Subsección al considerar que «habrá de evaluarse

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de marzo de 2009, radicado 15001-23-31-000-2000-02313-01(2528-07), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 3 de marzo de 2011, radicado 05001-23-31-000-2001-02910-01(0869-09), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

la continuidad de la trasgresión del demandante a los deberes como servidor público y la gravedad de la falta».<sup>40</sup>

Bajo el panorama expuesto, la Sala encuentra que la señora Pava Téllez tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia reclamada, tal como lo determinó el *a quo* y lo consideró el ministerio público, toda vez que:

i) El concepto de buena conducta se encuentra delimitado por los deberes y prohibiciones que regula el ejercicio de la labor docente. En tal sentido el análisis que el operador debe realizar para establecer el cumplimiento de este requisito es objetivo y razonable, esto es, a partir del ordenamiento jurídico y en consonancia con las normas que rigen la situación en concreto.

ii) Desde esa perspectiva, en concordancia con los derroteros jurisprudenciales a los que se hizo referencia, considera la Sala que la conducta desplegada por la demandante y que es objeto de reproche, constituye un hecho aislado que carece de la entidad suficiente para enervar el posible derecho que le asiste de gozar de la pensión gracia reclamada.

iii) No resulta equitativo tener en cuenta un solo hecho desfavorable que no fue recurrente o reiterado en el tiempo, habida cuenta que después de que la actora se vinculó nuevamente al ejercicio docente para la Secretaría de Educación de Boyacá, no se le impuso ninguna otra sanción, tal como se puede inferir del certificado de antecedentes disciplinarios emitido por la Procuraduría General de la Nación en el que se indicó que a la fecha de su expedición no registraba sanciones o inhabilidades, así como de los certificados expedidos por el grupo de escalafón del departamento de Boyacá.

iv) Así las cosas, luego del transcurso del ejercicio profesional de 34 años en el área de la docente, no se registran nuevas anotaciones disciplinarias.

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de noviembre de 2022, radicado 54001 23 33 000 2015 00421 01 (0047-2017), M.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

v) No se demostró que la conducta desarrollada por la libelista haya afectado gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa, al impedir el cumplimiento de los deberes y fines estatales, esto es, la eficiente prestación del servicio de educación, si se tiene en cuenta que el acto administrativo que ordenó su traslado a la Concentración Rural Nacionalizada de Llanitos, el cual no asumió dentro de los 10 días hábiles siguientes, fue revocado directamente por el alcalde del municipio de Tasco a través de la Resolución 126 del 30 de mayo de 1991.

**2.4.1.1.** Ahora, respecto del argumento de que no se tiene certeza de que los salarios de la señora Pava Téllez fueran cubiertos totalmente con recursos propios, pues pudieron haber sido recursos del situado fiscal o del sistema general de participaciones, habrá de decirse lo siguiente.

En el presente caso, el tiempo de servicio computable para obtener la pensión gracia corresponde al que se detalla a continuación:

Carácter de la plaza ocupada	Desde			Hasta			Tiempo laborado		
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	Días	Meses	Años
Territorial	22	03	1973	06	05	1991	22	3	18
Nacionalizada (Traslado a la Concentración Rural Nacionalizada de Llanitos)	07	05	1991	31	01	2008 <sup>41</sup>	24	8	16
<b>TOTAL</b>							<b>9</b>	<b>10</b>	<b>34</b>

El tiempo que la demandante prestó sus servicios como docente a la Secretaría de Educación de Boyacá resulta válido para obtener la pensión gracia objeto de controversia, aun cuando la parte accionada hubiera logrado acreditar que los salarios, prestaciones y demás emolumentos percibidos hubieren sido cancelados con recursos del situado fiscal, o provenientes del Sistema General de Participaciones.

Lo anterior, por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de

<sup>41</sup> Fecha de expedición del certificado de tiempo de servicio.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

unificación SUJ2-11/18 aun cuando los pagos producto de su labor provinieran del Sistema General de Participaciones, tal circunstancia no determina el tipo de vinculación de la demandante, debido a que, en virtud de su nombramiento, la actora ostenta el carácter de docente nacionalizada, independientemente de que los salarios hayan sido sufragados con dineros provenientes de la Nación.

En efecto, en la citada providencia de unificación se concluyó 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; 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.<sup>42</sup>

Al respecto, esta Sala en reciente pronunciamiento señaló lo siguiente:<sup>43</sup>

Además, dicha designación es de carácter nacionalizado, pues al tenor del artículo 1 de la Ley 91 de 1989, tal condición la adquieren «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». En similar sentido, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-085 de 2002, indicó que los «docentes nacionalizados» son «los vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, por las entidades territoriales», conforme ocurrió en el *sub lite*.

Es oportuno resaltar que el *a quo* desestimó el referido tiempo en consideración a que los salarios fueron financiados por la Nación; sin embargo, conforme se expuso en acápites anteriores, esta corporación unificó su criterio en el sentido de indicar que tal argumento no podía oponerse para reconocer la prestación en comento, toda vez que los dineros provenientes del entonces situado fiscal -ahora sistema general de participaciones- «le pertenecía[n] de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas endógenas y exógenas».<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de octubre de 2022, radicado: 52001-23-33-000-2014-00540-01 (2892-2016).

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).





Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

De esta manera, los docentes territoriales y/o nacionalizados no se convierten en nacionales «por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación».

De acuerdo con lo expuesto, el nombramiento efectuado inicialmente a través del Decreto 0143 del 15 de febrero de 1973 y que corrió desde el 22 de marzo de 1973 hasta el 31 de enero de 2008,<sup>45</sup> es de carácter nacionalizado, tal como lo certificó la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá.

De esta manera, el recurso de apelación impetrado por la UGPP no tiene vocación de prosperidad.

**2.4.2.** Por último, respecto de los motivos de inconformidad de la parte demandante con los que se pretende se revoque la decisión referente a la declaratoria de prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 23 de abril de 2007, por cuanto dicho fenómeno no se debe contabilizar desde la reclamación ante el fondo pensional sino desde que este resolvió la solicitud, la Sala advierte lo siguiente.

El artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 dispone que «las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se ha hecho exigible».

Sobre el particular la Sala encuentra que la norma contiene un mandato según el cual el derecho prescribirá a los tres años contados a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible, esto es, no hace referencia alguna a su conteo desde el momento en que la entidad expide el acto a través del cual resuelve la pretensión planteada. Al respecto, esta Subsección señaló en sentencia del 2 de julio 2015<sup>46</sup> lo siguiente:

<sup>45</sup> Fecha de expedición del certificado de salarios.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 2 de julio de 2015, radicado 76001 23 31 000 2011 01490 01(2621-14) M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

El artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 establece la figura de la prescripción en un lapso de tres (3) años y regula que el simple reclamo del trabajador interrumpe la prescripción por un lapso igual. Es decir, es dable pregonar la prescripción de los derechos por un periodo máximo de seis (6) años.

Este fenómeno prescriptivo opera cuando concurren todas las circunstancias, entre ellas, que sea evidente la exigibilidad frente a la cual se observe inactividad injustificada del interesado o titular del derecho en lograr su cumplimiento, como se presenta en el caso del *sub lite* al encontrarse que entre la primera solicitud de reconocimiento de la pensión (14 de mayo de 2002) y la segunda petición que se presentó bajo los mismos argumentos (10 de abril de 2008) transcurrieron más de 5 años.

La anterior situación significa que la primera petición del 14 de mayo de 2002 interrumpió la prescripción, pero sólo por tres años más que se cumplieron el 14 de mayo de 2005 y en el sub lite se encuentra que la segunda petición de reconocimiento sólo se radicó hasta el 10 de abril de 2008.

En ese orden, puede concluirse que el término de prescripción empieza a correr a partir de la fecha en que el derecho se hizo exigible, y que la interrupción ocurre una sola vez en un lapso igual contado desde la presentación de la reclamación administrativa. Es decir, que luego de radicada la petición, el interesado cuenta con tres años para demandar, en caso de que la entidad requerida sea renuente a otorgar lo pedido en vía administrativa o que se configure una decisión presunta negativa, so pena de activarse el fenómeno prescriptivo y de esta manera evitar la extinción de las mesadas que se llegaren a ver afectadas por el transcurso del tiempo.

Lo anterior tiene sustento en que la falta de respuesta de la entidad a las peticiones presentadas por los ciudadanos tiene una consecuencia en la legislación y es el acaecimiento del silencio administrativo que a su vez implica la configuración de un acto ficto o presunto, generalmente negativo.

Así las cosas, contrario a lo señalado por la recurrente, a efectos de acudir a la administración de justicia, esta no debía esperar a que la entidad prohiriera una decisión de fondo sobre su pretensión, pues si bien podría demandar en cualquier tiempo el acto ficto aludido, lo cierto es que la reclamación sobre un derecho o prestación debida tendría que efectuarse dentro de los tres años, so pena de que opere el fenómeno prescriptivo de las mesadas que de aquel se derive.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

En el *sub judice*, se tiene que la parte demandante cumplió el estatus pensional el 4 de junio de 2001, de manera que, para que no se hubiera configurado el fenómeno prescriptivo, debió formular la reclamación, tendiente a solicitar el reconocimiento pensional, a más tardar hasta el 4 de junio de 2004; sin embargo, tan solo elevó la petición al respecto, el 22 de julio de 2005, por lo cual se entienden prescritas las mesadas pensionales causadas con 3 años de antelación a esa fecha, es decir, aquellas que surgieron desde el 22 de julio de 2002 hacia atrás.

Ahora bien, la petición del 22 de julio de 2005 tuvo la virtualidad de interrumpir el fenómeno extintivo, pero solo por un lapso igual, en esas condiciones, para que dicha interrupción tuviera efecto, debió formular la demanda, a más tardar, dentro de los 3 años siguientes, esto es, hasta el 22 de julio de 2008; sin embargo, la radicó el 23 de abril de 2010, es decir, habiendo superado el término legal, por lo tanto, la reclamación, en el caso, no tiene el efecto de interrumpir dicho fenómeno.

Corolario de lo expuesto, al haber superado el tiempo para la interposición de la acción —más allá de la interrupción del término prescriptivo— es forzoso entender que la radicación de la demanda es el momento a partir del cual se debe contabilizar hacia atrás, la extinción de las mesadas pensionales y, en ese sentido, el reconocimiento efectivo del derecho procede a partir del 23 de abril de 2007, por prescripción trienal.

Esta determinación ha sido desarrollada jurisprudencialmente<sup>47</sup> en aquellos casos en los que, pese a que se interrumpió el término prescriptivo por una vez con la reclamación, no se acudió de manera pronta a la jurisdicción, en atención a que el derecho pensional, por su connotación de prestación periódica, no prescribe ya que se puede reclamar en cualquier momento; empero, no ocurre lo mismo respecto de las mesadas pensionales que se llegaren a causar las cuales se

<sup>47</sup> Véase entre otras, la sentencia 21 de octubre de 2021, rad. 20001-23-39-000-2017-00192-01(0899-19) del 5 de abril de 2008, rad. 08001-23-33-000-2014-00069-01 (2268-2015), 6 y del de mayo de 2019, rad. 08001-23-33-000-20013-00654-01 (4531-2015), M. P. William Hernández Gómez.



Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

extinguen cada tres años.

Por los motivos expuestos la Sala encuentra que las mesadas causadas con anterioridad al 23 de abril de 2007 se encuentran prescritas y, en consecuencia, se impone confirmar la sentencia apelada.

### 3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que la decisión del *a quo* debe ser confirmada por cuanto la conducta desplegada por la demandante y que es objeto de reproche en el caso constituye un hecho aislado que carece de la entidad suficiente para enervar el derecho a la pensión, acreditó en el proceso los requisitos exigidos para ser beneficiaria de esta y sí se presentó el fenómeno prescriptivo respecto de las mesadas causadas con anterioridad al 23 de abril de 2007.

La Sala no condenará en costas a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA, comoquiera que no se evidenció una conducta encaminada a obstruir el trámite.

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

### FALLA:

**Primero. Confirmar** la sentencia del 12 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora Laura Pava Téllez, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



---

Radicación: 15001-23-31-000-2010-00894-01 (1733-15)  
Demandante: Laura Pava Téllez

**Segundo.** Sin condena en costas.

En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmado electrónicamente

**CONSTANCIA.:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

AVM