



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación: 05001-23-33-000-2014-01944-01 (5172-2019).
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Temas: Pensión gracia. Tipo de vinculación. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



La Sala de Subsección procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 15 de julio de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones de la demanda.¹

Gildardo Antonio Orrego Villa, por intermedio de apoderado judicial, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 017738 del 5 de junio, RDP 020678 del 3 de julio y RDP 025512 del 21 de agosto, todas del año 2014, por medio de las cuales la Unidad Administrativa

¹ Folio 84 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia y resolvió los recursos de reposición y apelación de forma negativa, respectivamente.

Como restablecimiento del derecho, deprecó condenar a la UGPP a conceder la pensión gracia, liquidada con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, en cuantía del 75% del promedio devengado por concepto de salarios, con aplicación del Índice de Precios al Consumidor; junto con el pago de los intereses moratorios.



1.2. Hechos que fundamentan la demanda.

El demandante relató que nació el 8 de mayo de 1954, razón por la cual el 8 de mayo de 2004 cumplió 50 años de edad, y prestó sus servicios como maestro en el departamento de Antioquia, con las siguientes vinculaciones, todas como docente nacionalizado:

Acto de nombramiento	Fechas	
	Desde	Hasta
Decreto 646 de 1977	3 de mayo de 1977	31 de mayo de 1977
Decreto 582 del 6 de abril de 1982	9 de noviembre de 1981	31 de diciembre de 1981
Decreto 1135 del 7 de junio de 1983	1 de enero de 1982	14 de enero de 1986



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

Resolución 009 del 15 de enero de 1986	15 de enero de 1986	31 de diciembre de 2002
No indicó	1 de enero de 2003	27 de abril de 2009

Señaló que el 27 de abril de 2014 solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia ante la UGPP, petición que fue resuelta de manera negativa con los actos administrativos censurados.

1.3. Fundamentos de derecho y concepto de la vulneración.

El actor, como concepto de violación, argumentó que la entidad demandada inaplicó las siguientes disposiciones normativas: artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución; artículos 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; artículos 3 y 6 de la Ley 116 de 1928; Decreto 081 de 1976; artículo 3 del Decreto-Ley 2277 de 1979; y artículo 15 de la Ley 91 de 1989.



Sostuvo que la entidad demandada incurrió en un error al señalar que no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión reclamada, por cuanto consideró que sus vinculaciones fueron del orden nacional sin percatarse que, de las actas de nombramiento y los decretos de posesión, se evidencia que sus nombramientos fueron nacionalizados.

Asimismo, señaló que la entidad demandada desestimó la vinculación que tuvo antes del 31 de diciembre de 1981, al señalar que no existía documento válido para demostrar dicho período, desconociendo que en el expediente administrativo obraba el decreto de nombramiento.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

En ese orden de ideas, manifestó que no existe fundamento válido para que le sea negado el reconocimiento a la pensión gracia, por cuanto cumple con todos los requisitos legales, para hacerse beneficiario de dicha prestación.

1.4. Contestación de la demanda².

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP manifestó que el demandante no cumple con los requisitos para hacerse beneficiario de la pensión gracia, por cuanto laboró para el Fondo Educativo Regional de Antioquia – Ministerio de Educación Nacional y los recursos para su pago provenían de la Nación, por lo que sus vinculaciones fueron del orden nacional.



Finalmente, propuso como excepciones: (i) ausencia de vicios en los actos administrativos demandados; (ii) inexistencia de la obligación; y (iii) prescripción.

1.5. Trámite en primera instancia.

En acatamiento al artículo 180 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Antioquia el 4 de marzo de 2016³, celebró audiencia inicial, en la cual se fijó el litigio de la siguiente manera:

² Folios 50 al 53 del expediente

³ Folios 62 al 65 del expediente



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

«[...] Determinar si el actor, el señor Gildardo Antonio Orrego Villa, cumple o no los requisitos para que la UGPP le reconozca y pague la pensión gracia de jubilación contemplada en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993[...].».

1.6. Decisión de primera instancia objeto de apelación.⁴

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 15 de julio de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, dispuso:

«**PRIMERO DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** de las Resoluciones números RDP 017738 del 5 de junio de 2014, RDP 020678 del 3 de julio de 2014 y RDP 025512 del 21 de agosto de 2014, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al demandante" expedidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP-**, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordena a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** que reconozca y pague al **SEÑOR GILDARDO ANTONIO ORREGO VILLA** una pensión gracia, en cuantía del 75% sobre los factores salariales devengados por él durante el año anterior a la consolidación del derecho pensional, esto es, al 8 de mayo de 2004.

TERCERO: DECLARAR LA PRESCRIPCIÓN de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 27 de abril 2011, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

[...]

⁴ Folios 84 al 9 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: CONDENAR en costas en esta instancia a la entidad demandada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 y 366 del CGP, las cuales se liquidarán tal como se dispuso en la parte considerativa de esta providencia [...]»

Al respecto, consideró que el demandante cumplió con los requisitos para hacerse beneficiario de la pensión gracia, ya que tuvo una vinculación como docente oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, ninguno de sus nombramientos fue de carácter nacional y, para la fecha de su desvinculación, acreditó más de 27 años como educador. Finalmente, declaró la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 27 de abril de 2011.



1.7. Recurso de apelación.⁵

La **UGPP**, en escrito de apelación, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y manifestó que en el certificado emitido por el Fondo Educativo Regional de Antioquia – Ministerio de Educación Nacional, se indicó que el demandante laboró para dicha cartera desde el 4 de abril de 1983 hasta el año 1998, razón por la cual la fuente de financiación para ese período provino exclusivamente de la Nación y no del ente territorial, por lo que obedece a una vinculación nacional.

⁵ Folios 101 al 104 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

1.8. Trámite correspondiente a la segunda instancia

La **UGPP**⁶ insistió en que debía revocarse el fallo de primera instancia y, en su lugar, declarar probadas las excepciones propuestas, para lo cual expuso que el demandante no tiene derecho a que se le reconozca la pensión gracia, por cuanto no cumplió con la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión gracia por ausencia del tiempo servido en calidad de docente municipal, departamental, distrital o nacionalizado.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.



II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto, de acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷. De igual manera, es relevante destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁸, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los

⁶ Folios 139 al 144 del expediente

⁷ «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

⁸ «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.»



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

argumentos expuestos por el apelante, por lo que, en el caso de la referencia, la competencia se encuentra limitada a lo señalado en el recurso interpuesto por la demandada.

2.2. Problema jurídico

Considera esta Sala de Subsección que el estudio y posterior decisión debe centrarse en establecer lo siguiente:

¿Gildardo Antonio Orrego Villa, en su calidad de docente oficial, tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia?

2.3. Normas y jurisprudencia aplicable al asunto

2.3.1. La pensión gracia

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

En ese sentido, respecto de los condicionantes para acceder a la pensión gracia, la Ley 114 de 1913 exige a los docentes que aspiran a su reconocimiento, además de los 20 años de servicio, lo siguiente: 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. Por





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

su parte, se reitera, la Ley 91 de 1989 exige que el docente se haya vinculado al servicio oficial con anterioridad al 1 de enero de 1981.

Posteriormente, el artículo 6 de la **Ley 116 de 1928** extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales, junto a los inspectores de instrucción pública. De manera que autorizó la suma de los servicios prestados en diversas épocas al computar los años en la enseñanza primaria, la normalista y la inspección, con el fin de completar el tiempo requerido para acceder a la pensión.

Más adelante, con la **Ley 37 de 1933**, el beneficio gratuito de la pensión gracia se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.



Luego, se expidió la **Ley 91 de 1989**, en cuyo artículo 1, distinguió entre los conceptos de docente «nacional» y «nacionalizado», así:

«**Artículo 1.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

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

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

Personal **territorial.** Son los docentes vinculados **por nombramiento de entidad territorial**, a partir del 1 de enero de



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.» [Negrillas fuera de texto].

El numeral 2 del artículo 15 de la mencionada ley limitó el reconocimiento de la pensión gracia para los docentes al establecer:

«**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:

[...]

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 hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. [...]



De las diferentes normas enunciadas, esta Corporación ha advertido que la pensión gracia no es un derecho para todo docente que cumpla con los requisitos citados, sino que, en virtud de sus condicionantes, esta solo está prevista para los de carácter territorial y nacionalizado, es decir, con exclusión de los docentes nacionales. Sobre el particular, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia S-699 del 26 de agosto de 1997 señaló:

«[...] **dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales** sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. [...]»⁹

Ahora bien, con el fin de determinar el carácter o naturaleza del docente (nacional, nacionalizado o territorial), la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en **sentencia de unificación CE-SUJ2-011-18 del 21 de junio de 2018**¹⁰ previó las siguientes pautas jurisprudenciales:

«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 2.º, de la Ley 24 de 1988).



⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. S-699 de 26 de agosto de 1997.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados¹², resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas *exógenas* y *endógenas*.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal¹³; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

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

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora**. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas *endógenas* de la respectiva localidad, o de las *exógenas* —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos**





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

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.**» (Resaltado del texto original)

Por último, en reciente **sentencia de unificación SUJ-030-CE-S2-2022 del 11 de agosto de 2022** la Sección Segunda, incorporó adicionalmente como regla jurisprudencial sobre la interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a, de la Ley 91 de 1989, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, que:

«Los 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».¹¹



Las anteriores providencias de unificación jurisprudencial definieron que las mismas tendrían efectos retrospectivos, razón por la cual son de obligatoria aplicación para aquellos casos pendientes de resolución tanto en sede administrativa como judicial.

Así las cosas y según las preceptivas expuestas, queda claro que para acceder al reconocimiento de la pensión gracia se debe acreditar la labor docente durante 20 años en establecimientos oficiales, departamentales o municipales, en primaria o en secundaria o como normalista o inspector de instrucción pública, o en calidad de docente

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicado: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

nacionalizado, con alguna posibilidad de adicionar tiempos en uno y otro cargo, siempre y cuando se demuestre **que se ostentó dicha vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980** y demuestre cumplir con los demás requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913.

2.3.2. Del docente interino

En lo que atañe a la vinculación a la docencia en interinidad, se debe tener presente que para reconocer la pensión gracia únicamente se exige la acreditación de 20 años de servicios, sin que importe la modalidad del vínculo, es decir, sin que sea necesario tener en cuenta la forma en la que fue provisto el empleo de docente, si lo fue en carrera o en forma transitoria.



Es así como esta Corporación determinó:

«[...] Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley¹⁴

En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos.

Lo anterior, en todo caso, **constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo**¹⁵. (Resalta la Sala).

[...] »

En conclusión, quienes desempeñen la labor docente en calidad de educadores territoriales o nacionalizados, aunque hubieran laborado en calidad de interinos tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, siempre que cumplan con la edad de 50 años y el tiempo de servicios de 20 años.



2.4 Caso concreto

En atención a las anteriores precisiones, la Sala procederá a examinar las pruebas obrantes en el expediente a fin de verificar si al demandante le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cumplir con los requisitos legales, concretamente frente a los tiempos de servicios acreditados.

2.4.1. Actuación administrativa

El 27 de abril de 2014 el señor Gildardo Antonio Orrego Villa presentó solicitud de reconocimiento y pago de una pensión gracia ante la UGPP, la entidad profirió la **Resolución RDP 017738 del 5 de junio**



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

de 2014, por medio de la cual le indicó que no aportó los documentos necesarios para poder realizar el estudio para el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Contra la anterior decisión, el demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos de forma negativa por la UGPP a través de las **Resoluciones RDP 020678 del 3 de julio de 2014 y RDP 025512 del 21 de agosto de 2014**, al considerar que no era posible computar los tiempos de carácter nacional con los tiempos nacionalizados prestados por el señor Gildardo Antonio Orrego Villa, para completar los 20 años de servicios requeridos.



2.5 Análisis probatorio.

Revisado el expediente, y con el objeto de resolver el problema jurídico planteado, la Sala encuentra como probado que Gildardo Antonio Orrego Villa nació el 8 de mayo de 1954¹², razón por cual el **8 de mayo de 2004** cumplió 50 años.

2.5.1. Vinculación entre el 4 de mayo de 1977 y el 31 de mayo siguiente.

Sobre el particular, se tiene que el señor Gildardo Antonio Orrego Villa, fue nombrado mediante Decreto 00646 de 1977, como maestro en el Instituto Nocturno Departamental, a saber:

¹² Folio 2 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

«REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
GOBERNACIÓN
DECRETO NÚMERO 00646 DE 1977
(25 DE MAYO DE 1977)

Por medio del cual se hacen unos nombramientos en secundaria.
EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA en uso
de sus facultades legales,

DECRETA:

ARTICULO UNICO. - Hácense los siguientes nombramientos a
educadores de enseñanza de secundaria

[...]

Instituto Deptal. De enseñanza Media, profesor de tiempo completo
GILDARDO ANTONIO ORREGO VILLA, a partir del 4 de mayo, sin
categoría en el escalafón, clase VII, categoría 18b., sueldo mensual
\$4.270.00, nuevo, en reemplazo de Nevardo de Jesús Montaña
Herera y mientras dure la licencia del titular [...]



Firma secretario de hacienda departamental

Firma gobernador de Antioquia.

Firma Secretara de Educación y cultura de Antioquia». (sic)

Asimismo, la Dirección de Relaciones Laborales del departamento de
Antioquia certificó:

«LA DIRECCIÓN DE RELACIONES LABORALES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN ATENCIÓN A LA SOLICITUD
ADJUNTA

INFORMA:

Que revisados los Registros correspondientes a: GILDARDO
ANTONIO ORREGO VILLA, c.c 70'062.259, se encontró que ha
prestado sus servicios al Dpto en los siguientes cargos, así:

Profesor de tiempo completo en el Nocturno Medellín, del 4 de mayo
de 1977 al 31 de mayo del mismo año [...]



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

2.5.2. Vinculación entre el 9 de noviembre de 1981 y el 31 de diciembre siguiente

El demandante, mediante Decreto 0582 del 6 de abril de enero de 1982, fue nombrado docente por el gobernador del departamento de Antioquia, así:

«REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
GOBERNACIÓN
DECRETO NÚMERO 0582 DE 1982
(6 ABR 1982)

Por medio del cual se hacen unos traslados de sección y se nombran educadores en secundaria.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA en uso de sus facultades legales,

DECRETA:

[...]

ARTICULO SEGUNDO. – Nómbranse los siguientes educadores para prestar servicios al departamento en la Enseñanza Secundaria.

GILDARDO ANTONIO ORREGO VILLA, como profesor de tiempo completo en el Idem Playa Rica del municipio de Bello, Distrito Educativo 03, Núcleo 1-A, a partir del 9 de noviembre de 1981 y en reemplazo de Feliz Correa y mientras dure la licencia del titular. Bachiller con créditos Viene de lлена licencias./Matemáticas.-

[...]

Firma gobernador de Antioquia
Firma Secretaría de Educación y cultura de Antioquia
Firma Secretario de hacienda departamental
Firma Secretaría General de Antioquia».





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

Asimismo, la Dirección de Relaciones Laborales del departamento de Antioquia certificó:

«LA DIRECCIÓN DE RELACIONES LABORALES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN ATENCIÓN A LA SOLICITUD
ADJUNTA
INFORMA:

Que revisados los Registros correspondientes a: GIRALD O ANTONIO ORREGOVILLA, c.c 70'062.259, se encontró que ha prestado sus servicios al Dpto en los siguientes cargos, así:

[...]

Profesor de tiempo completo en el Idem Playa Rica Bello, del 9 de noviembre de 1981 al 31 de diciembre del mismo año [...].



2.5.3. Vinculación entre el 1.º de enero de 1982 y el 27 de abril de 2009¹³.

Sobre el particular, se encuentra que el demandante, mediante Decreto 1135 de 1983, fue nombrado docente por el gobernador del departamento de Antioquia, a saber:

«REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
GOBERNACIÓN
DECRETO NÚMERO 1135 DE 1982
(7 JUN 1982)

Por medio del cual se hacen unos nombramientos en secundaria.

¹³ De conformidad con lo estipulado en el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia visible a folios 16, 17 y 18 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA en uso
de sus facultades legales,

DECRETA:

ARTICULO UNICO: Nómbrase los siguientes educadores para prestar servicios al Departamento en la Enseñanza Secundaria a partir del 4 de abril del presente año en el Distrito Educativo 03 (Valle de Aburrá Norte).

1. GILDARDO ANTONIO ORREGO VILLA, como profesor de tiempo completo en el Idem del municipio de Copacabana, Núcleo 024, en reemplazo de Gloria Lucía Betancur quien pasa el Idem Playa Rico del Municipio de Bello. Viene de Ilena licencias. 6°. Grado en escalafón. Matemáticas. -

[...]

Firma gobernador de Antioquia
Firma Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia
Firma Secretario de hacienda departamental».



Igualmente, la Dirección de Relaciones Laborales del departamento de Antioquia certificó:

«LA DIRECCIÓN DE RELACIONES LABORALES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN ATENCIÓN A LA SOLICITUD
ADJUNTA
INFORMA:

Que revisados los Registros correspondientes a: GIRALD O ANTONIO ORREGOVILLA, c.c 70'062.259, se encontró que ha prestado sus servicios al Dpto en los siguientes cargos, así:

[...]

Profesor de tiempo completo en el Idem Mejía Bello, del 1 de enero de 1982 al 26 de junio de 1983 [...]».



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

Del anterior nombramiento, mediante Decreto 0009 del 15 de enero de 1986¹⁴, fue trasladado al Idem de Playa Rica del municipio de Bello del 27 de junio de 1983 al 31 de agosto de 1985, en remplazo de Marcela Arelza, por incapacidad de 180 días.

En primera medida, es necesario recordar que los tiempos laborados en calidad de interinos resultan procedentes siempre que se acredite la naturaleza jurídica del vínculo territorial o nacionalizado, en los términos expuestos en el acápite normativo en precedencia.

Ahora bien, de todos los decretos de nombramiento, resulta necesario destacar que en el asunto bajo análisis el docente fue nombrado por el representante de la entidad territorial (gobernador del departamento de Antioquia), sin intervención alguna del Gobierno nacional.



Asimismo, se encuentra que las designaciones del aquí demandante para los períodos objeto de análisis, tuvieron lugar con posterioridad a la nacionalización desarrollada por la Ley 43 de 1975, sin que se evidencie que las plazas ocupadas hayan sido objeto de ese proceso de nacionalización.

Sobre el particular, resulta relevante destacar que esta Sala¹⁵ ha precisado que «El carácter nacionalizado de la designación [...] encuentra respaldo en el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, en tanto

¹⁴ Folios 14 y 15 del expediente

¹⁵ Ver entre otras, la sentencia de 16 de febrero de 2023. Radicado: 81001-23-33-000-2013-00128-01 (1518-2015).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

dispone que son nacionalizados aquellos «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**».

En este punto, es pertinente señalar que, si bien la vinculación del demandante fue posterior al proceso de nacionalización, lo cual en primera medida permitiría concluir que el nombramiento analizado fue de carácter nacionalizado, lo cierto es que no hubo ninguna intervención por parte de algún delegado del Ministerio de Educación Nacional o de un representante del Fondo Educativo Regional, tal como se consagró en el artículo 6 de la Ley 43 de 1975, disposición que estableció que los recursos asignados para las plazas o plantales educativos nacionalizados serían administrados por aquellos. Por consiguiente, se infiere que la naturaleza jurídica del vínculo del actor corresponde a territorial.



En consonancia con lo expuesto, se observa que la Ley 91 de 1989 en el artículo 1.º efectuó la diferenciación entre el personal nacional, nacionalizado y territorial, así:

i) **Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

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

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

Lo anterior permite reafirmar que el aquí demandante durante las vinculaciones entre el 4 de mayo de 1977 y el 31 de mayo siguiente; 9 de noviembre de 1981 y 31 de diciembre siguiente; 1.º de enero de 1982 y el 27 de abril de 2009, ostentó una naturaleza jurídica del vínculo territorial, dado que la designación la realizó el representante del ente territorial con posterioridad al 1.º de enero de 1976 sin el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975, que conforme con la interpretación que se efectuó en la **sentencia de unificación CE-SUJ2-011-18 del 21 de junio de 2018**, significa que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por la entidad territorial y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto.



Ahora bien, en gracia de discusión, si se tuviera que luego de los nombramientos del señor Gildardo Antonio Orrego Villa, la plaza o el colegio hizo tránsito a uno nacionalizado, conforme a los certificados obrantes en el proceso y referidos en precedencia, ello no afectaría el derecho del demandante a que los tiempos de servicios prestados por



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

el demandante en los periodos analizados se tengan en cuenta para la contabilización de los 20 años para acceder a la prestación reclamada, por cuanto del estudio se llega a la convicción de que de ninguna manera podrían entenderse la naturaleza jurídica del vínculo como de orden nacional.

Todo lo anterior, quiere decir los períodos comprendidos entre el **4 de mayo de 1977 y el 31 de mayo siguiente; 9 de noviembre de 1981 y 31 de diciembre siguiente; 1.º de enero de 1982 y el 27 de abril de 2009**, de conformidad con lo estipulado en el certificado de historia laboral expedido por la Secretaría de Educación del departamento de Antioquia visible a folios 16 a 18 del expediente, los servicios prestados por el demandante **fue de carácter territorial** y resultaría válido como tiempos de servicio docente para reconocer la pensión gracia.



En ese orden de ideas, el tiempo de servicios del señor Gildardo Antonio Orrego Villa, fue prestado en los siguientes extremos temporales:

ACTOS NOMBRAMIENTO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Decreto 00646 de 1977	4 de mayo de 1977	31 de mayo de 1977
Decreto 0582 de 1982	9 de noviembre de 1981	31 de diciembre de 1981
Decreto 1135 de 1982	1 de enero de 1982	26 de junio de 1983



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

Decreto 009 del 15 de enero de 1986 (Traslado)	27 de junio de 1983	27 de abril de 2009
--	---------------------	---------------------

De conformidad con lo anterior, se advierte que el señor Gildardo Antonio Orrego Villa consolidó el estatus pensional **el 8 de mayo de 2004**, fecha en la cumplió 50 años de edad y superaba los 20 años de servicio, además no está en discusión el desempeño en los empleos con honradez, consagración y buena conducta.

Ahora bien, teniendo en cuenta que procede el reconocimiento de la prestación reclamada, es necesario determinar si se configura la prescripción, para lo cual se tiene presente que el demandante cumplió 50 años de edad el 8 de mayo de 2004, fecha en que consolidó su derecho a la pensión, radicó la reclamación el 27 de abril de 2014, y la demanda fue interpuesta el 16 de octubre de 2014.



Ene se orden de ideas, es claro que se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción, por cuanto, entre la fecha de consolidación del estatus (8 de mayo de 2004) y la fecha de reclamación (27 de abril de 2014) transcurrieron más de tres años, sin embargo, entre esta última data y la radicación de la demanda (16 de octubre de 2014) no transcurrieron más de tres años, por lo que la petición tuvo la virtualidad de interrumpir la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 27 de abril de 2011, tal como lo ordenó el *a quo*.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

En consecuencia, corresponde confirmar el fallo de primera instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda.

2.6. Conclusión

De acuerdo con el material probatorio, la Sala encuentra que el señor Gildardo Antonio Orrego Villa cumple con todos los requisitos exigidos para el reconocimiento y pago de una pensión gracia, en la medida que tuvo una vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, no existen reproches sobre su buena conducta como docente oficial, se desempeñó por más de 20 años como docente **territorial** y tiene más de 50 años de edad.



2.7. Condena en costas

De conformidad con lo previsto en el Código General del Proceso, en el presente caso no hay lugar a imponer condena en costas de segunda instancia, pues, si bien el recurso de apelación presentado por la parte demandada se resolvió desfavorablemente, no se demostró su causación toda vez que no hubo ninguna gestión en esta instancia por parte del demandante.

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,



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado: 05001-23-33-000-2014-01944-01
Demandante: Gildardo Antonio Orrego Villa

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de julio de 2019 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las súplicas de la demanda presentada por Gildardo Antonio Orrego Villa en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

SEGUNDO: No condenar en costas en esta instancia.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado – “SAMAI”, y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión del veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>