



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

**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-2018)  
**Demandante:** Ana Paulina Maldonado Bayona  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

**Temas:** Reconocimiento de Pensión Gracia

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 26 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda.

**1. Antecedentes**

**1.1. La demanda**

**1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, la señora Ana Paulina Maldonado Bayona, por conducto de apoderado, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones: i) RDP 051417 del 6 de noviembre de 2013, que le negó el reconocimiento de la pensión gracia; ii) RDP 056242 del 12 de diciembre de 2013, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

confirmó; y iii) RDP 056850 del 16 de diciembre de 2013, que desató el recurso de apelación incoado dentro de dicha actuación y ratificó la postura de la administración. Los mencionados actos fueron proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, el accionante solicitó condenar a la UGPP a lo siguiente: i) reconocer la pensión gracia de jubilación, en cuantía del 75% de los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, efectiva a partir del 18 de enero de 2008; ii) indexar las mesadas atrasadas junto con los aumentos anuales de ley; iii) pagar los intereses moratorios y cumplir la sentencia que ponga fin al proceso, en los términos de los artículos 189, 192, 194 y 195 del CPACA; y iv) pagar las costas procesales.

### **1.1.2. Hechos**

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

- i) La señora Ana Paulina Maldonado Bayona nació el 18 de enero de 1958, luego cumplió 50 años de edad, el 18 de enero de 2008.
- ii) Se vinculó al servicio docente oficial desde el 22 de febrero de 1980, por lo que para el mes de septiembre de 2013, tenía más de 20 años de servicios con vinculación nacionalizada.
- iii) El 30 de octubre de 2013, solicitó 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**



---

Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; 15 de la Ley 91 de 1989; y las Leyes 116 de 1917 y 37 de 1933.

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

i) La accionante cumple con todos los requisitos previstos por el legislador para acceder a la pensión gracia, por cuanto tuvo buena conducta en el desempeño como educadora; cuenta con más de 50 años de edad; ha prestado sus servicios como docente nacionalizada por más de 20 años y se vinculó en tal condición antes del 31 de diciembre de 1980.

ii) Los actos administrativos de nombramiento y los certificados de tiempo de servicio constituyen pruebas suficientes que acreditan que las designaciones fueron realizadas por autoridades territoriales, por lo tanto, su vinculación se reputa nacionalizada.

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

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

En los certificados de tiempo de servicio y factores salariales expedidos por la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá se señaló como fecha de vinculación al servicio oficial docente el año 1980; sin embargo, el tiempo laborado por la demandante al departamento de Boyacá entre el 22 de febrero de 1980 y el 21 de mayo 1980 fue prestado mediante nombramiento como maestra interina en la Escuela Urbana del municipio de Oicatá, efectuado por un delegado del Ministerio de Educación Nacional; por consiguiente, este período debe considerarse como tiempo nacional, luego no se cumple con el requisito de haber tenido una vinculación

---

<sup>1</sup> Folios 91 al 111.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

territorial con anterioridad a 31 de diciembre de 1980, exigido para conceder la prestación bajo estudio.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales y prescripción.

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

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en desarrollo de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, llevada a cabo el 26 de abril de 2018, profirió sentencia en la que negó las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:<sup>2</sup>

- i) La demandante se vinculó al servicio docente con carácter de nacionalizada desde el 22 de febrero de 1980, razón por la cual cumple el primer presupuesto contemplado en la Ley 91 de 1989.
- ii) No obstante, en atención a los derroteros contenidos en la sentencia C-489 de 2000 de la Corte Constitucional, la actora no gozaba de un derecho adquirido antes del 31 de diciembre de 1980, pues a esa fecha no contaba con 20 años de servicio docente, ya que claramente para ese momento únicamente tenía tres meses de servicio.
- iii) Dicho de otra forma, para que fuera posible el reconocimiento de la pensión gracia era preciso haber cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, esto es, el 29 de diciembre de 1989, circunstancia que se itera no sucedió en este caso.

### **1.4. El recurso de apelación**

El apoderado de la actora interpuso recurso de apelación contra la referida

---

<sup>2</sup> Folios 144 al 154. Con ponencia del magistrado Félix Alberto Rodríguez Riveros.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

sentencia con base en los siguientes argumentos:<sup>3</sup>

i) No es dable aceptar los presupuestos legales esbozados por el Tribunal, pues resultan retroactivos y conculcantes de los derechos que le asisten a la demandante, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado reiteradamente ha concedido el derecho a percibir la pensión gracia con tiempos discontinuos y sin que se hubiera establecido para tal efecto la exigencia de que el docente cumpliera con la totalidad de los requisitos a la entrada en vigor de la Ley 91 de 1989.

ii) Al analizar los documentos aportados al plenario se puede concluir sin dificultad que los nombramientos de los cuales fue objeto la actora fueron hechos directamente por el gobernador de Boyacá y los recursos mediante los cuales le fueron cancelados los salarios tenían carácter propio del departamento, luego tiene derecho a beneficiarse de la prestación deprecada.

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

La UGPP<sup>4</sup> reiteró los argumentos expuestos en el transcurso del proceso; empero, la demandante no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa procesal.<sup>5</sup>

### **1.6. El Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.<sup>6</sup>

La Sala decide, previas las siguientes

## **2. Consideraciones**

<sup>3</sup> Folios 156 al 162.

<sup>4</sup> Folios 205 y 206.

<sup>5</sup> Folio 207.

<sup>6</sup> Según constancia secretarial obrante en el folio 207.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

## 2.1. El problema jurídico

El problema jurídico consiste en determinar 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.

## 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>

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>

<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.

<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).**



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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».

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».

---

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: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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 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

---

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





Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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 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

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



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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 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

<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: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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 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>

## **2.3. Hechos probados**

### **2.3.1. Edad y tiempo de servicios**

<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: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

i) Conforme a su cédula de ciudadanía la señora Ana Paulina Maldonado Bayona nació el 18 de enero de 1958, por lo tanto, cumplió 50 años de edad el 18 de enero de 2008.<sup>19</sup>

ii) El 22 de febrero de 1980, con la **Resolución** 0238, «por medio del cual se hacen unos nombramientos interinos en educación primaria», el secretario de educación del departamento de Boyacá, en uso de sus facultades legales nombró a la accionante como maestra interina en el municipio de Oicatá en una escuela urbana, durante el término de la licencia concedida a otro educador, esto es, por 90 días a partir del 4 de febrero de 1980.<sup>20</sup>

iii) Mediante el Formato Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral, la Secretaría de Educación del municipio de Sogamoso certificó que la docente fue vinculada a través de la Resolución 0238 del 22 de febrero de 1980, al servicio de la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá (en el municipio de Oicatá) por el término de 90 días (entre el 22 de febrero y el 21 de mayo de 1980); que a partir de 1986, con el Decreto 0195 del 20 de marzo, fue nombrada en el municipio de Chinavita; que en el año 2000 fue trasladada al municipio de Sogamoso, y que allí fungió hasta la fecha de expedición del documento, inclusive, es decir, el 24 de julio de 2013.<sup>21</sup> En dicho certificado se dejó constancia de que el tipo de vinculación de la demandante fue **nacionalizado**.

---

<sup>19</sup> Folio 2.

<sup>20</sup> Folio 152.

<sup>21</sup> Folio 4. Certificado del 24 de julio de 2013.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

FORMULARIO PARA LA DEPOSICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL (6) 229  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ  
DEPARTAMENTO: BOYACÁ

1. NOMBRES DEL DOCENTE  
1.1 Primer Nombre: MALDONADO Segundo Nombre: BAYONA  
1.2 Segundo Nombre: MALDONADO Tercer Nombre: BAYONA  
1.3 Tipo de Documento: Cédula Profesional Número Documento: 23.04.853

2. SITUACIÓN LABORAL  
2.1 TIPO DE VINCULACIÓN: Nacionalista   
2.2 CARGO: Docente  Director  QuilT   
2.3 MARTEL: Preceptor  Auxiliar  Básica Secundaria  Director   
2.4 ACTIVO: SI  No   
2.5 TIPO DE NOMBRAMIENTO: Propietario  Provisional  Cto  QuilT   
2.6 NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL DE LA UNIDAD DE SERVICIO: INSTITUCIÓN EDUCATIVA LOS BERTADORES  
2.7 Local y Municipio: BOYACÁ Departamento: BOYACÁ

3. ESCALAFÓN  
3.1 GRADO DE ESCALAFÓN: 114 3.2 No. A.A.: 11111111 3.3 FECHA A.A.: 11/11/11

4. AFECCIÓN EFECTOR FISCAL: 1111111111

NO. A.A.	NOMBRE DEL DOCENTE	NO. DE VINCULACIÓN	FECHA A.A.	CLASE	GRADO	UNIDAD	TOTAL	REPORTE DE PRESENCIA EN LA UNIDAD DE SERVICIO
11111111	ANAPOLINA MALDONADO BAYONA	11111111	11/11/11	11111111	11111111	11111111	11111111	11111111
11111111	NOVEDADES							
11111111	1. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	2. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	3. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	4. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	5. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	6. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	7. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	8. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	9. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	10. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	11. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	12. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	13. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	14. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	15. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	16. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	17. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	18. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	19. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	20. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	21. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	22. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	23. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	24. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	25. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	26. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	27. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	28. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	29. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	30. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	31. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	32. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	33. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	34. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	35. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	36. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	37. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	38. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	39. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	40. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	41. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	42. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	43. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	44. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	45. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	46. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	47. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	48. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	49. Tipo de Novedad	NOVEDAD						
11111111	50. Tipo de Novedad	NOVEDAD						

5. TIPO DE DOCUMENTO: Cédula Profesional Número Documento: 23.04.853  
FECHA: 10 DE JULIO DEL 2013  
Propietario: Clara Patricia Roberts

iv) De conformidad con la **tarjeta de servicios** de la señora Ana Paulina Maldonado Bayona, el 10 de abril de 1986, a través del Decreto 195, fue nombrada profesora en el Colegio Departamental del municipio de Chinavita.<sup>22</sup> Tomó posesión del empleo en la misma fecha ante el jefe de personal de la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá.<sup>23</sup>

v) El 31 de enero de 2000, con el **Decreto** 0474 «por el cual se incorpora a una docente departamental a la nómina del situado fiscal», el gobernador de Boyacá, en uso de sus atribuciones legales y en especial las otorgadas por las Leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 508 de 1999, incorporó a la nómina del situado fiscal a la actora. En dicho acto se dejó constancia de que la señora Maldonado Bayona conservaría su régimen salarial sin solución de continuidad y que sus salarios y demás emolumentos venían siendo cancelados con cargo a los **recursos propios del departamento**.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Folio 128.  
<sup>23</sup> Folio 129.  
<sup>24</sup> Folios 130 y 131.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

vi) Según el certificado de salarios emitido el 24 de julio de 2013 por la Secretaría de Educación del municipio de Sogamoso, la señora accionante devengó en 2007 los factores salariales de asignación básica, prima de alimentación, prima de grado, prima de navidad, prima de vacaciones y horas extras.<sup>25</sup>

vii) La profesional especializada de la Oficina de Gestión de Carrera de la Gobernación de Boyacá certificó que la demandante no registra sanciones impuestas por la Junta Seccional de Escalafón del departamento de Boyacá entre el 22 de febrero de 1980 y el 3 de junio de 2005.<sup>26</sup>

### **2.3.2. Actuación administrativa**

i) El 6 de noviembre de 2013, la UGPP profirió la Resolución RDP051417 y negó la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia elevada por la demandante, toda vez que no fueron allegados los certificados de factores salariales del año 2008, los cuales resultaban indispensables para el estudio de la prestación pretendida.<sup>27</sup>

ii) El 12 de diciembre de 2013, la UGPP expidió la Resolución RDP056242 por la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó.<sup>28</sup> Agregó en este acto que si bien es cierto la señora Maldonado Bayona laboró como docente al servicio del Estado también lo es que su vinculación tuvo carácter nacional a partir del 22 de febrero de 1980, ya que su nombramiento fue firmado por un delegado del Ministerio de Educación Nacional. Esta decisión fue confirmada con la Resolución RDP 056850 de 16 de diciembre de 2013, al desatar el recurso de apelación incoado.<sup>29</sup>

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

<sup>25</sup> Folio 6.

<sup>26</sup> Folio 125. Certificación del 29 de diciembre de 2017.

<sup>27</sup> Folios 10 y 11.

<sup>28</sup> Folios 12 al 14.

<sup>29</sup> Folios 16 y 17.



---

Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

Teniendo en cuenta el anterior recuento fáctico, en consonancia con el marco normativo y jurisprudencial descrito en acápites anteriores, la Sala revocará la decisión del *a quo* que negó el reconocimiento de la pensión gracia a favor de la demandante.

Lo anterior por cuanto, el argumento en el que se fundó el Tribunal de primera instancia para negar las pretensiones fue que, a su juicio, la accionante no acreditaba los supuestos de la norma para ser acreedora de la prestación debido a que para el 31 de diciembre de 1980 no contaba con un derecho adquirido, y de contera, para el 29 de diciembre de 1989, sumaba tan solo 6 años, 11 meses y 19 días de servicios docentes y tenía 22 años, 11 meses y 11 días de edad únicamente, lo cual no era suficiente, pues de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-489 de 2000 de la Corte Constitucional, para la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989 (29 de diciembre de 1989) era necesario tener cumplidos todos los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, es decir, consolidado el derecho.

No obstante, tal como se explicó en el marco normativo de esta providencia, dicha interpretación fue recogida por la sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022, en donde se fijó la regla de que tienen derecho a que se les reconozca la pensión gracia aquellos docentes que hayan tenido una vinculación en una plaza nacionalizada o territorial antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumplan con las exigencias de la Ley 114 de 1913 y demás normas que la desarrollaron, sin importar el momento en que logren colmar los requisitos de edad y tiempo de servicio, es decir, que lo haga antes o después del 29 de diciembre de 1989.

Teniendo en cuenta que la posición del *a quo* fue recogida por esta Corporación, procede analizar la documental aportada para determinar si la demandante tiene derecho a que la UGPP le reconozca la pensión gracia.

Para efectos metodológicos, el tiempo de servicio prestado por la demandante en la docencia oficial se estudiará en dos momentos relevantes, pues a cada uno le

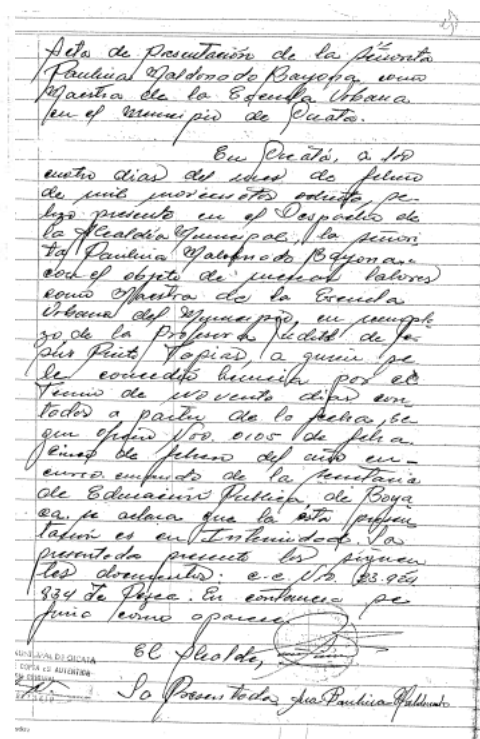
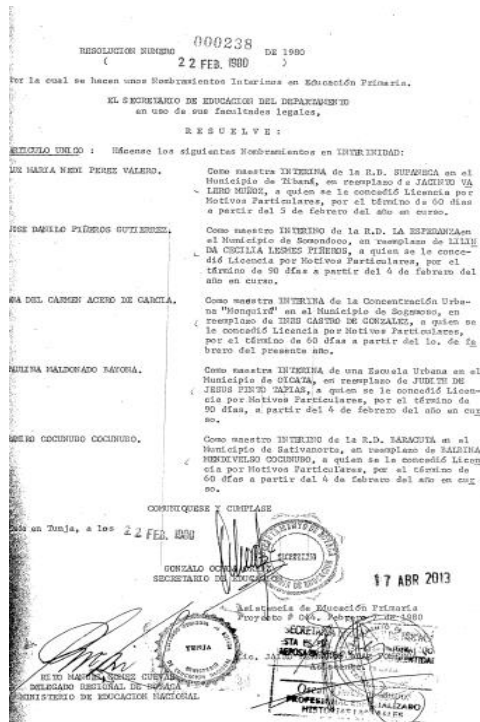


Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

corresponden análisis normativos y probatorios independientes, conforme se explicará, a continuación.

### 2.4.1. Primer período. Del 22 de febrero al 21 de mayo de 1980

En este lapso la señora Ana Paulina Maldonado Bayona laboró como profesora de primaria en interinidad en una de las Escuelas Rurales del municipio de Oicatá, en virtud de la designación efectuada por el secretario de educación del departamento de Boyacá con la Resolución 0238 del 22 de febrero de 1980.



Bajo este escenario, se encuentra acreditado que durante este período la demandante tuvo una vinculación que durante este período la demandante tuvo una vinculación como **docente territorial**.

Lo anterior por cuanto el nombramiento que efectuó la gobernación de Boyacá atendía a las atribuciones que con antelación había otorgado el legislador sobre la prestación del servicio educativo en primaria.

Adicionalmente, esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha señalado que





Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

la vinculación en interinidad «es plenamente computable para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia como quiera (sic) que tal figura se utilizó como un mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designaba 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».<sup>30</sup>

En efecto, la Sala ha sostenido que los servicios prestados por docentes vinculados en interinidad o en forma temporal, deben ser tenidos en cuenta para el cómputo de los 20 años exigidos en la norma. En tal sentido se pronunció la Subsección en sentencia del 13 de febrero de 2014, al señalar lo siguiente:<sup>31</sup>

En este punto, vale la pena aclarar que no le asiste razón a la entidad demanda (sic) al señalar que los tiempos que la demandante pretende hacer valer, en los que laboró por los periodos arriba mencionados como docente interina para cubrir licencias de otros docentes, no pueden ser tenidos en cuenta como quiera que no se generó relación laboral alguna y ningún tipo de vinculación, pues la Corte Constitucional<sup>32</sup> ha venido sosteniendo, lo siguiente:

“... ”

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

En consecuencia, esta Sala encuentra que la vinculación de la señora Ana Paulina Maldonado Bayona como docente en interinidad puede ser tenida en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, «sin que para ello sea relevante la forma en la que fue provisto el empleo, es decir si lo fue en carrera o en forma interina o

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de septiembre de 2018, radicado 25000 23 42 000 2014 00012 01 (3050-15), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014, radicado 17001 23 31 000 2012 00008 01(2022-13), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>32</sup> Sentencia C-517 de 1999



---

Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

temporal, pues no existe diferencia en la forma en que dichos servidores desarrollan la actividad docente con aquellos que han sido nombrados en propiedad». <sup>33</sup>

Ahora, la señora Maldonado Bayona fue nombrada como docente en enseñanza primaria por el secretario de educación del departamento; luego no se puede perder de vista que, desde la expedición de la Ley 39 de 1903 las entidades territoriales, por regla general, estuvieron únicamente a cargo y bajo la dirección de la educación primaria, por lo que la referida designación sería consecuente con la atribución que otorgó el legislador al departamento, máxime cuando en el acto no se especifica que la plaza sea nacional y este tampoco proviene directamente o por autorización del Ministerio de Educación Nacional.

Corolario a ello, esta Sala ha precisado que «El carácter territorial de la designación [...] encuentra respaldo en el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, en tanto dispone que son territoriales aquellos «docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975».

Ahora, respecto del argumento de la UGPP para negar el reconocimiento de la prestación referente a que el acto de nombramiento fue firmado por el delegado regional de Boyacá ante el Ministerio de Educación Nacional y que por tal razón el vinculó adquirió el carácter de nacional, la Sala debe precisar que la participación del Fondo Educativo Regional en la designación no significa que este actuara por directriz del Gobierno Nacional.

La anterior afirmación se soporta en que para la época en que se produjo en nombramiento, esta Corporación ha sostenido que los FER «eran financiados con bienes o recursos aportados tanto por la Nación como por las entidades territoriales,

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 3 de noviembre de 2022, radicado 25000234200020130396301 (6014-2018), M.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

de cuya administración se responsabilizó a las «autoridades» de los referidos entes, bajo la supervisión de un delegado del Ministerio de Educación Nacional».<sup>34</sup>

Así pues, se ha concluido que los docentes no adquieren la condición de nacionales por la intervención de un delegado del Ministerio de Educación ante los fondos educativos regionales o porque sus salarios se pagaran con recursos del situado fiscal o por el hecho de que las autoridades territoriales actuaran en calidad de presidentes de las Juntas Administradoras de los FER.<sup>35</sup>

Por el contrario, conforme se expuso en acápites anteriores, esta Sección unificó su criterio en el sentido de indicar que tales razonamientos no podían oponerse para reconocer la pensión gracia, 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>36</sup>

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» y ello tampoco ocurre «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».

Además, la Ley 91 de 1989 únicamente definió como docentes nacionales a los nombrados por la mencionada cartera ministerial y el artículo 15 *ibidem* amparó la expectativa de quienes se habían vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 como educadores territoriales o nacionalizados para acceder a la pensión gracia.

<sup>34</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>35</sup> Ver las siguientes sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A: i) del 23 de marzo de 2023, radicado 63001-23-33-000-2015-00045-01 (3422-2015); y ii) del 6 de julio de 2023, radicado 54001 23 33 000 2017 00661 01 (0605-2019).

<sup>36</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: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

Aclarado todo esto, lo que se observa a partir de la prueba bajo análisis es que la demandante fue nombrada como **maestra de primaria**, sin que se mencione o se aduzca la intervención directa o por autorización del Ministerio de Educación Nacional para adoptar dicha decisión, más aún cuando la plaza en la que fue designada correspondía a una propia de la entidad territorial ubicada en una Escuela Urbana del municipio de Oicatá.

Así las cosas, este primer período resulta computable para determinar el derecho a la pensión gracia reclamada, el cual corresponde a 3 meses, y además acredita el requisito de haber ostentado una vinculación territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

#### **2.4.2. Segundo período. Del 10 de abril de 1986 al 18 de enero de 2008<sup>37</sup>**

Este segundo período está determinado por el Decreto 195 del 20 de marzo de 1986, proferido por la gobernación del departamento de Boyacá, mediante la cual efectuó «el nombramiento de una docente», con el fin de que se desempeñara como profesora en el Colegio Departamental del municipio de Chirivita.

---

<sup>37</sup> Fecha en la que la accionante cumplió 50 años de edad.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

GOBIERNO DE BOYACA SECCION DE REGISTRO Y CONTROL

**TARJETA DE SERVICIOS**

Unidad en PESCA Depto. BOYACA El 12 de MARZO de 1986  
C. C. No. E3.1924.634 Esp. en PESCA Y. I. No. Esp. en 1.206  
Nombre: EUGENIO MALDONADO Madre: ANA DELINA BAYONA  
Estado Civil: CASADA Nombre del Cónyuge: JESUS M. HERRERA  
Categoría Escalafón: Ps. Ctg. en 1986 Res. No. 00122 del 22 de enero

APELLIDOS Y NOMBRES: MALDONADO BAYONA ANA PAULINA

D	M	A	ANOTACIONES
26	VII	86	Nombr. Dcto. No. 195 de hoy, como Profesora en el Colegio Departamental del Municipio de CHINAVITA. (A partir del 10 de abril del año en curso). Ver Res. No. 009825 de hoy, conceder licencia por MATERNIDAD, por el término de 8 semanas comprendidas del 12 de julio al 5 de septiembre/86. Ver Resl. No. 000259 de hoy, conceder licencia por Maternidad, por el término de 84 días contados a partir del 12 de marzo hasta el 03 junio/91. NCMC.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE BOYACA  
SECRETARIA DE EDUCACION

Folio No. \_\_\_\_\_

**ACTA DE POSESION**

En ANA PAULINA MALDONADO BAYONA  
Ex. Tercer 2011 (10) de ABRIL de mil novecientos ochenta y seis (1986) se presentó en el Despacho de LA JEFE DE PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION DE BOYACA, sector ANA PAULINA MALDONADO BAYONA.

Con el objeto de tomar posesión del cargo de PROFESORA EN EL COLEGIO DEPARTAMENTAL DEL MUNICIPIO DE CHINAVITA.

Por lo que fue nombrada por DECRETO NUMERO 195 de fecha 20 de MARZO de 1986 de LA GOBIERNO DE BOYACA.

El suscrito JEFE DE PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION, lo realizó juramento en la forma legal y hace su respetado prometo cumplir y observar y fiar los deberes de su cargo.

EL POSESIONADO PRESENTO LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS:

1. DECRETO DE NOMBRAMIENTO NUMERO 195 DEL 20 DE MARZO DE 1986.
2. Cédula de Identación No. 23.508.034 Expedida en PESCA de BOYACA.
3. Tarjete de Identación No. Expedido en \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.
4. Libro de Servicio Militar No. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Clase Exped. en \_\_\_\_\_ por el Distrito Militar No. \_\_\_\_\_ el \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.
5. Certificado Judicial No. 100226 Lugar: BOYACA Fecha: MARZO 31/86.
6. Certificado de aptitud física para el cargo expedido por la Caja de Previsión Social del Departamento, según Consejo de Atalación No. 2053 DE MARZO 28/86.
7. Se otorgaron y se anularon atalampagos de Pre. Seguridad Social por valor de \$ 367.20 en MONEDERAS (CINENTA Y SIETE PESOS CON 20 CENTAVOS) NUMERO CORRIENTE \_\_\_\_\_ correspondiente al 2 % respectivamente, del sueldo asignado a este cargo que es de \$ 42.350.00.

NOTA: Este Posesión surte efectos legales a partir de la fecha.

En testimonio, se firmó la presente diligencia, como acredita:

*Ana Paulina Maldonado Bayona*  
ANA PAULINA MALDONADO BAYONA  
JEFE DE PERSONAL

Original en el Despacho de la Secretaria de Educación  
MARCOS LOPEZ LOPEZ  
SECRETARIA DE EDUCACION

MARTA PALACIOS BARRON  
JEFE DE PERSONAL

De acuerdo con el acta de nombramiento se encuentra acreditado que la actora fue designada como docente **territorial**, pues no obra alusión alguna a que la autoridad territorial hubiera realizado la designación con ocasión del proceso de nacionalización de la educación adelantado por la Ley 43 de 1975, al paso que no se evidencia la intervención directa o por autorización del Ministerio de Educación Nacional para adoptar dicha decisión, así como tampoco mención alguna sobre la existencia de una plaza nacional o institución con tal carácter que permita inferir que el nombramiento tenía por objeto ocupar un empleo del referido nivel.

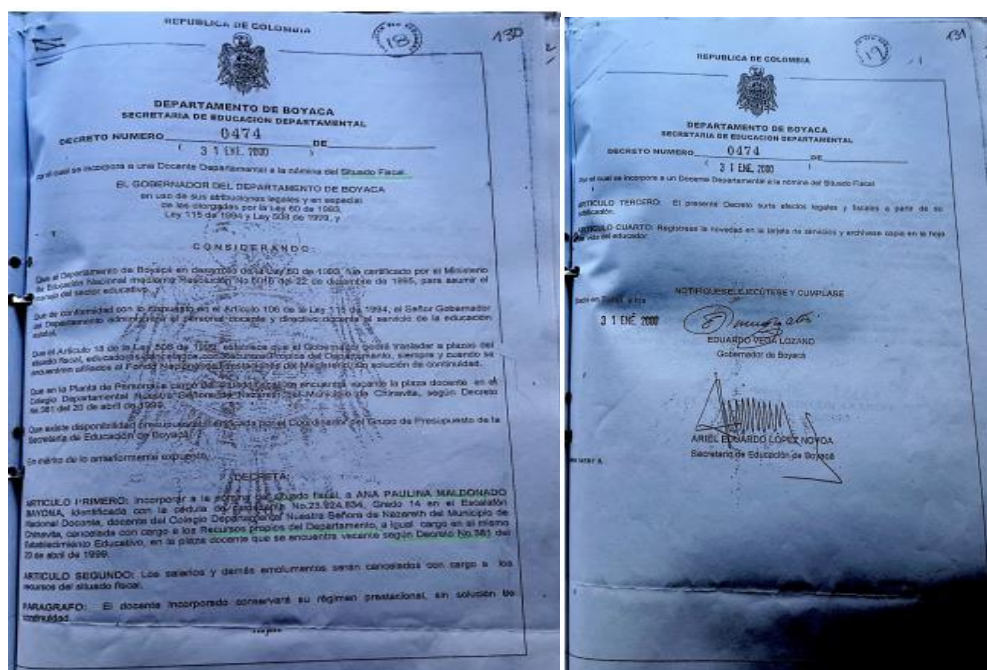
Aunado a ello, la afirmación de que dicha designación tiene el carácter territorial también encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo **1° de la ley 91 de 1989**, en tanto dispone que son territoriales aquellos «docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975».



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

De manera que, teniendo en cuenta que en el asunto bajo análisis la docente fue nombrada por una entidad territorial con posterioridad al 1.º de enero de 1976, junto con el análisis del acto de posesión y de lo plasmado en su tarjeta de servicio, es dable concluir que la naturaleza jurídica de la vinculación de la demandante fue territorial.

En el mismo orden, de conformidad con las documentales aportadas no se puede perder de vista que con el Decreto 0474 del 31 de enero de 2000, el gobernador del departamento de Boyacá en uso de sus atribuciones legales y en especial las otorgadas por las Leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 508 de 1999, incorporó a la nómina del situado fiscal a la actora, teniendo en cuenta que esta última norma permite a dicho funcionario trasladar a plazas del situado fiscal a los educadores que venían siendo cancelados con **recursos propios del departamento**, siempre y cuando se encuentren afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Nótese que dicho acto se hace referencia expresa a que la señora Maldonado Bayona ostentaba el carácter de docente **departamental**.



Así las cosas, el hecho de que la actora fuera incorporada a la nómina del situado fiscal no mutó el tipo de vinculación de aquella, debido a que en virtud del



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

nombramiento efectuado por el entonces gobernador del departamento de Boyacá y la plaza ocupada, ostenta el carácter de **docente territorial (específicamente departamental)**.

Dicha incorporación no generó un cambio en la naturaleza de la vinculación inicial de la educadora que había sido nombrada con anterioridad al proceso de descentralización de la educación previsto en la Ley 60 de 1993, pues esta continuó su relación legal y reglamentaria sin interrupción, tal como fue certificado por la Secretaría de Educación del municipio de Sogamoso (último lugar de prestación de servicios).<sup>38</sup>

Bajo esa línea, las condiciones de la vinculación docente de la demandante con el departamento de Boyacá no se modificaron, comoquiera que el último nombramiento se efectuó el 20 de marzo de 1986 a través del Decreto 195 y este se mantuvo incólume al no existir ruptura del vínculo laboral,<sup>39</sup> en ese orden, debe concluirse que la docente mantuvo el régimen prestacional con el que inició la prestación del servicio educativo en la entidad (esto es, del orden **territorial**) tal como expresamente lo señaló el parágrafo del Decreto 0474 de 2000.

En consecuencia, este segundo período, que suma un total de 21 años, 9 meses y 8 días, también puede acumularse al primero con el fin de establecer si la actora tiene derecho a la pensión gracia solicitada al tener de igual modo carácter territorial.

Así las cosas, el tiempo de servicio computable para obtener la pensión gracia corresponde al siguiente:

Carácter de la plaza ocupada	Desde			Hasta			Tiempo laborado		
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	Días	Meses	Años
Territorial	22	02	1980	21	05	1980	0	3	0
Territorial	10	04	1986	18	01	2008	8	9	21

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de septiembre de 2023, radicado 73001-23-33-000-2019-00120-01 (1887-2022).

<sup>39</sup> En el mismo sentido esta Sala se ha pronunciado recientemente en sentencias del 23 de marzo de 2023, radicación 17001 23 33 000 2015 00695 01 (4210-2017) y del 30 de marzo de 2023, radicación 66001 23 33 000 2016 00084 01 (1985-2018).



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>22</b>

De esta manera, la demandante acreditó con suficiencia el ejercicio de la profesión docente por más de 20 años y cumplió con la exigencia de haberse vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; por lo tanto, la interesada cumplió el requisito del tiempo de servicio previsto por el legislador para acceder a la prestación pretendida.

Además, la señora Ana Paulina Maldonado Bayona cuenta con más de 50 años de edad y durante su ejercicio como docente no se registraron sanciones disciplinarias,<sup>40</sup> es decir, que demuestra los requisitos de edad, buena conducta y desempeño laboral con honradez y consagración previstos por la Ley 114 de 1913 para el reconocimiento del beneficio pensional reclamado.<sup>41</sup>

Ahora bien, la accionante cumplió los 50 años de edad el **18 de enero de 2008**, fecha para la cual contaba con más de 20 años de servicio (los cumplió el 10 de enero de 2006), es decir, que en ese momento adquirió el derecho pensional.

Así las cosas, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará la nulidad de los actos acusados y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia pretendida, en cuantía del 75% del promedio de los factores devengados por la demandante en el año anterior a la consolidación de su estatus pensional, comprendido entre el **18 de enero de 2007 y el 18 de enero de 2008**.

La referida liquidación es consonante con los artículos 4 de la Ley 4 de 1966, 5 del Decreto 1743 de 1966 y los lineamientos jurisprudenciales trazados por esta corporación frente al monto de la prestación, esto es, que «la pensión gracia debe liquidarse con base en los emolumentos devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional».<sup>42</sup>

<sup>40</sup> De conformidad con la certificación detallada en el acápite de hechos probados de esta providencia.

<sup>41</sup> Aspecto no fue objeto de discusión en sede administrativa o en la primera instancia.

<sup>42</sup> Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) del 25 de enero de 2007, radicado: 25000-23-25-000-2002-08879-01 (2748-05); ii) del 22





Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

De otro lado, esta Subsección ha determinado que «según el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 el derecho prescribirá a los tres años contados a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible, sin mencionar que su conteo es a partir de que la entidad expide el acto administrativo que resuelve la pretensión formulada».<sup>43</sup>

De acuerdo con los anteriores lineamientos, se concluye que en este caso debe aplicarse el fenómeno prescriptivo, toda vez que la actora consolidó el estatus pensional el 18 de enero de 2008, pero elevó la reclamación el **30 de octubre de 2013**,<sup>44</sup> por lo que se tomará esa última fecha como parámetro para el conteo de la prescripción trienal.<sup>45</sup> En consecuencia, los efectos fiscales del reconocimiento pensional se decretarán a partir del 30 de octubre de 2010.

La suma de dinero que resulte de la condena anterior se ajustará al valor presente de acuerdo con el artículo 187 del CPACA y la fórmula adoptada por el Consejo de Estado, según la cual:

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

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

---

de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2014-03987-02 (1663-17); iii) del 14 de agosto de 2020, radicado: 15001-23-33-000-2014-00462-01 (1644-19).

<sup>43</sup> Auto del 13 de julio de 2023, radicado 05001-23-33-000-2013-01280-01 (0531-2016). En similar sentido puede consultarse la sentencia del 11 de noviembre de 2021, radicado 25000-23-42-000-2013-01580-01(0945-19).

<sup>44</sup> Según se plasmó tanto en la demanda como en los actos administrativos demandados.

<sup>45</sup> La demanda fue presentada el 11 de mayo de 2015.



---

Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

## 2.5. De la condena en costas

El artículo 188 del CPACA establece que «[s]alvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

Con base en tal mandato, esta Subsección venía sosteniendo que para imponer condena en costas, en vigencia del CPACA, se atendía una valoración objetiva,<sup>46</sup> en la que el juez debía ordenarlas siempre y cuando se hubieran causado y en la medida de su comprobación, sin considerar factores subjetivos como la buena fe o la temeridad de las partes.

Sin embargo, dicho criterio debe revisarse a la luz del artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en tanto adicionó un inciso al artículo 188 del CPACA para precisar que «[e]n todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

De esta manera, debe entenderse que con la anterior modificación el juez está llamado a analizar la conducta de las partes en el proceso, así como la sustentación jurídica de sus intervenciones con el fin de determinar si es procedente o no imponer costas a cargo de alguna de ellas.

En el presente caso, los sujetos procesales ejercieron su defensa bajo la convicción de que contaban con suficiente respaldo legal, también aportaron pruebas y se apoyaron en la jurisprudencia vigente para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses, por lo que esta Sala se abstendrá de imponer condena en costas.

## 3. Conclusión

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardí, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez.



Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

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 revocada y, en su lugar, se accederá a la pensión gracia reclamada.

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,

#### **F A L L A:**

**Primero. Revocar** la sentencia del 26 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda de la referencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se dispone lo siguiente:

**Segundo. Declarar** la nulidad de las Resoluciones RDP051417 del 6 de noviembre de 2013, RDP056242 del 12 de diciembre de 2013, y RDP056850 del 16 de diciembre de 2013, mediante las cuales la UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia de la actora.

**Tercero.** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP reconocer y pagar la pensión gracia de la señora Ana Paulina Maldonado Bayona, identificada con cédula de ciudadanía 23.924.834, en cuantía del 75% del promedio de los factores devengados en el año anterior a la consolidación de su estatus pensional, comprendido entre el 18 de enero de 2007 y el 18 de enero de 2008. La prestación tendrá efectos fiscales a partir del **30 de octubre de 2010** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.



---

Radicación: 15001-23-33-000-2017-00496-01 (3572-18)  
Demandante: Ana Paulina Maldonado Bayona

**Cuarto. Declarar** probada la excepción de prescripción respecto de las mesadas pensionales adeudadas a favor de la demandante con anterioridad al 30 de octubre de 2010.

**Quinto.** La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática indicada en las consideraciones de esta sentencia.

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

**Séptimo.** Sin condena en costas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

### **Notifíquese y cúmplase**

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

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
Firmado electrónicamente

AVM

**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.