

**PROCEDENCIA DE LA PENSIÓN GRACIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL  
CONSEJO DE ESTADO, A DOCENTES CUYO SALARIO HABRÍA SIDO  
CANCELADO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL O  
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)**



Universidad  
del Cauca

**Amanda Carolina Ceballos Martínez**

**Ricardo David Zambrano Erazo**

**Universidad del Cauca**

**Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Popayán**

**2018**

**PROCEDENCIA DE LA PENSIÓN GRACIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL  
CONSEJO DE ESTADO, A DOCENTES CUYO SALARIO HABRÍA SIDO  
CANCELADO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL O  
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)**



**Universidad  
del Cauca**

**Amanda Carolina Ceballos Martínez**

**Ricardo David Zambrano Erazo**

**Tesis para optar al título de Magister en Derecho Administrativo**

**Asesor: Dr. Francisco Edmundo Paz Obando**

**Universidad del Cauca**

**Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Popayán**

**2018**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

**Firma del Presidente del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

**Popayán, Julio de 2018.**

## **Dedicatoria**

“A las personas que me acompañaron en este proceso. Porque gracias a ellos uno se levanta cada día para seguir adelante, ser una mejor persona y un mejor profesional. A Diana mi esposa por ser mi compañía diaria y motor para llegar siempre más lejos, a mis padres por su apoyo incondicional y palabras de aliento, a mi hermana, mi sobrina y a mis amigos más cercanos. Pero sobre todo a Dios, porque el acompaña los sueños y permite que se hagan realidad.”

Ricardo David Zambrano Erazo.

## **Dedicatoria**

“A mis padres por todo su apoyo en cada uno de los logros en mi vida. A mi esposo por su confianza y comprensión y a mi hijo Julián quien desde mi vientre me acompañó en la realización de este proyecto y es mi mayor motivación.”

Amanda Carolina Ceballos Martínez.

## **Agradecimientos**

Un especial agradecimiento al asesor del presente trabajo, el Doctor Francisco Edmundo Paz Obando; quien, con sus recomendaciones, su apoyo y ayuda permitió que el mismo fuera posible; gracias a su conocimiento y al tiempo dedicado.

## ABSTRACT

La pensión gracia entendida como un derecho para los docentes territoriales y nacionalizados puede ser reconocida siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913. El problema en su reconocimiento se presenta en aquellos casos en que los salarios de los docentes son cancelados con recursos provenientes del situado fiscal y del sistema general de participaciones, por cuanto hay quienes consideran que se tiene derecho a su reconocimiento en el entendido de que estos dineros son propios de los entes territoriales, mientras que otros consideran que no le asiste el derecho al docente a su reconocimiento cuando provienen del situado fiscal porque son dineros cancelados por la Nación, contrariando el numeral 3° del artículo 4° de la ley en mención; en ese sentido en el presente documento se pretende determinar si *¿procede el reconocimiento de la pensión gracia cuando el salario del docente se pagó con recursos del situado fiscal o sistema general de participaciones?*

Con el fin de dar respuesta a esta incógnita, se realiza un análisis jurisprudencial a través de la metodología de *“línea jurisprudencial”*, analizando las decisiones proferidas por el Consejo de Estado. Del estudio de estos fallos se concluye que se debe reconocer la pensión gracia cuando se cancelaron sus salarios con dineros provenientes del situado fiscal o del sistema general de participaciones (S.G.P.), toda vez que los dineros entregados por este concepto no son de carácter nacional sino territorial, recibidos bajo la modalidad de *rentas exógenas*.

**Palabras claves:** situado fiscal, sistema general de participaciones, pensión gracia, rentas exógenas.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	15
1. NOTAS METODOLÓGICAS DEL PRESENTE TRABAJO.....	19
2. PROBLEMA JURÍDICO ESTUDIADO Y FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	20
3. OBJETIVOS.....	22
3.1. OBJETIVO GENERAL .....	22
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
4. LA PENSIÓN GRACIA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO	23
4.1. LOS REGÍMENES PENSIONALES EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO .....	23
4.2. NATURALEZA Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PENSIÓN GRACIA COMO UN DERECHO PARA LOS DOCENTES EN COLOMBIA.....	25
4.2.1. LOS PROYECTOS DE LEY NUMERO 114 DE 2009 Y 296 DE 2010 .....	29
4.3. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN GRACIA EN COLOMBIA. ....	32
4.4. REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA EN COLOMBIA.....	37
5. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (S.G.P.).....	40

5.1.	ANTECEDENTES.....	40
5.1.1.	LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	40
5.1.2.	EL SITUADO FISCAL.....	41
5.1.3.	LA SUPRESIÓN DEL SITUADO FISCAL Y CREACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES .....	44
5.2.	CONSECUENCIAS DE LA ELIMINACIÓN DEL "SITUADO FISCAL" .....	47
5.3.	RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN GRACIA – RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. POSTURAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.....	48
5.3.1.	PRIMERA POSTURA (NO SE RECONOCE PENSION GRACIA) .....	49
5.3.2.	SEGUNDA POSTURA (SE RECONOCE LA PENSIÓN GRACIA). .....	50
6.	LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL BAJO EL MODELO DE LÍNEA JURISPRUDENCIAL .....	52
6.1.	LA FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA	52
6.1.1.	LA TESIS ESCÉPTICA.....	52
6.1.2.	LA TESIS OPTIMISTA.....	55
6.1.3.	ELEMENTOS CONTEMPORÁNEOS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA .....	56

6.2.	LA JURISPRUDENCIA EN EL CONSEJO DE ESTADO .....	58
6.2.1.	El Precedente Jurisprudencial Contencioso Administrativo en la actualidad .	62
6.3.	EL MODELO DE DIEGO LÓPEZ MEDINA COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL .....	65
7.	LINEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA PENSIÓN GRACIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, A DOCENTES CUYO SALARIO HABRÍA SIDO CANCELADO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL O DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	69
7.1.	NICHO CITACIONAL (UNIVERSO JURISPRUDENCIAL).....	69
7.2.	SENTENCIA FUNDADORA DE LA LÍNEA.....	71
7.3.	SENTENCIA HITO (RECONCEPTUALIZA EL CASO INVESTIGADO).....	73
7.4.	SENTENCIA CONFIRMADORA DE LA POSTURA ESTABLECIDA EN LA SENTENCIA HITO (COMPLEMENTA LA LÍNEA) .....	76
7.5.	PUNTO ARQUIMÉDICO (SENTENCIA MAS RECIENTE DE LA LINEA)	79
7.6.	GRÁFICA DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL.....	83
7.7.	ANÁLISIS DE LA POSICIÓN JURISPRUDENCIAL ASUMIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA A LOS DOCENTES QUE LES FUE PAGADO SU SALARIO CON DINEROS	

PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL HOY DENOMINADO SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) .....	87
7.7.1. FALLOS JUDICIALES DIVERGENTES A LA POSICIÓN ASUMIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO .....	94
7.7.2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CE-SUJ-SII-11-2018 DEL 21 DE JUNIO DE 2018 (3805-14) PROFERIDA POR LA SALA PLENA DE LA SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO .....	99
7.7.3. SITUACIÓN DE LA CONTROVERSIA JURÍDICA INVESTIGADA, A PARTIR DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CE-SUJ-SII-11-2018 .....	103
CONCLUSIONES .....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	111
ANEXOS.....	120
Fichas de las sentencias proferidas por el Consejo De Estado – línea jurisprudencial.....	120
FICHA SENTENCIA No. 1: 1407-06 del 11 de octubre de 2007.....	120
FICHA SENTENCIA No. 2: 1815-09 del 04 de noviembre de 2010.....	121
FICHA SENTENCIA No. 3: 1967-10 del 17 de febrero de 2011 .....	123
FICHA SENTENCIA No. 4: 2488-10 del 07 de julio de 2011 .....	124
FICHA SENTENCIA No. 5: 1908-10 del 11 de agosto de 2011 .....	125

FICHA SENTENCIA No. 6: 2457-12 del 02 de mayo de 2013 .....	127
FICHA SENTENCIA No. 7: 2748-14 del 02 de junio de 2016.....	128
FICHA SENTENCIA No. 8: 3533-14 del 16 de junio de 2016.....	130
FICHA SENTENCIA No. 9: 2201-14 del 29 de septiembre de 2016 .....	131
FICHA SENTENCIA No. 10: 1685-15 del 06 de octubre de 2016.....	133
FICHA SENTENCIA No. 11: 3678-14 del 17 de noviembre de 2016.....	135
FICHA SENTENCIA No. 12: 1877-13 del 24 de noviembre de 2016.....	137
FICHA SENTENCIA No. 13: 2046-15 del 02 de marzo de 2017.....	139
FICHA SENTENCIA No. 14: 2309-14 del 02 de marzo de 2017.....	141
FICHA SENTENCIA No. 15: 3764-14 del 23 de marzo de 2017.....	143
FICHA SENTENCIA No. 16: 3359-14 del 05 de abril de 2017 .....	144
FICHA SENTENCIA No. 17: 3948-14 del 18 de mayo de 2017 .....	146
FICHA SENTENCIA No. 18: 2854-15 del 01 de junio de 2017.....	148
FICHA SENTENCIA No. 19: 4537-16 del 06 de julio de 2017 .....	150
FICHA SENTENCIA No. 20: 0867-15 del 26 de octubre de 2017.....	152
FICHA SENTENCIA No. 21: 2215-15 del 26 de octubre de 2017.....	154
FICHA SENTENCIA No. 22: 2784-17 del 16 de noviembre de 2017.....	156

FICHA SENTENCIA No. 23: 2404-17 del 01 de marzo de 2018.....	157
FICHA SENTENCIA No. 24: 1999-17 del 22 de marzo de 2018.....	159
FICHA SENTENCIA No. 25: 3805-14 del 21 de junio de 2018.....	160
Fichas de las sentencias proferidas por Tribunales Administrativos .....	162
FICHA SENTENCIA No. 150012333000201400354-00 del 28 de junio de 2016.....	163
FICHA SENTENCIA No. 52-001-23-33-000-2015-00217-00 del 02 de septiembre de 2016.....	164
FICHA SENTENCIA No. 150013333012201500103-01 del 13 de septiembre de 2017. .....	166

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Nicho Citacional (Universo Jurisprudencial) .....</b>	<b>70</b>
<b>Tabla 2: Sentencia Fundadora – Asunto (1407-06).....</b>	<b>71</b>
<b>Tabla 3. Sentencia Hito – Asunto (2457-12).....</b>	<b>73</b>
<b>Tabla 4. Sentencia confirmadora de la postura de Sentencia Hito– Asunto (2748-14). ..</b>	<b>77</b>
<b>Tabla 5. Sentencia Arquimédica – Asunto (3805-14) – Sentencia de Unificación.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabla 6. Línea jurisprudencia – procedencia de la pensión gracia cuyo salario habría sido cancelado con recursos del situado fiscal o del Sistema General de Participaciones. ..</b>	<b>83</b>
<b>Tabla 7. Convenciones del Trazo Jurisprudencial.....</b>	<b>86</b>

## INTRODUCCIÓN

El Congreso de Colombia (1913) mediante la Ley 114<sup>1</sup> estableció que los maestros de escuelas primarias oficiales tienen el derecho a recibir una pensión vitalicia de jubilación, siempre que se cumplan con una serie de exigencias, las cuales están relacionadas con la edad del docente, el tiempo de servicios y las calidades personales.

Así, el reconocimiento de la denominada pensión gracia tuvo como fundamento la necesidad de equilibrar y superar las condiciones salariales de estos docentes, toda vez que, sus salarios y prestaciones sociales al encontrarse en cabeza de los entes territoriales se consideraba desigual en comparación a los salarios y prestaciones devengados por aquellos educadores cuyos nombramientos dependían del Ministerio de Educación. Con posterioridad, el Congreso de Colombia mediante la Ley 116 de 1928<sup>2</sup> y la Ley 37 de 1933<sup>3</sup> y la Presidencia de la República mediante el Decreto 081 de 1976, permitieron que el reconocimiento de la pensión gracia no fuera reconocida únicamente a los maestros de escuelas primarias oficiales, sino que la hizo extensiva a aquellos docentes que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación sea de carácter municipal, departamental o distrital.

---

<sup>1</sup> Ley 114 de 1913. Por la cual se crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela. 4 de diciembre de 1913 (Colombia).

<sup>2</sup> Ley 116 de 1928. Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927. 22 de noviembre de 1928 (Colombia).

<sup>3</sup> Ley 37 de 1933. Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados. 21 de noviembre de 1933 (Colombia).

Ahora bien, el reconocimiento de la pensión gracia se encuentra sujeta a una serie de requisitos, los cuales se encuentran consagrados por el Congreso de Colombia (1913) mediante la Ley 114 en su artículo 4, tal como se muestra con mayor profundidad en el numeral 4.4. Sin el cumplimiento de cada uno de estos requisitos se ha establecido que no existe la posibilidad de proceder al reconocimiento de este derecho.

Por su parte el presente trabajo hará referencia específica al requisito establecido por el Congreso de Colombia (1913) en la Ley 114, por medio del cual se instituye que para el reconocimiento de la pensión gracia es necesario que el docente cumpla con la siguiente condición:

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 y por un Departamento (art. 4; núm. 3).

Si bien, la norma intenta establecer de manera precisa los requisitos que existen para el reconocimiento de la pensión gracia y con ello pretende dar claridad a aquellos docentes que están interesados en exigir este derecho; en la práctica existen una variedad de circunstancias que dificultan una aplicación tranquila de la norma y generan una serie de posturas relacionadas con la posibilidad de reconocer esta prerrogativa en aquellos casos en que el docente ha recibido el pago de su salario de dineros recibidos del situado fiscal, actualmente denominado Sistema General de Participaciones que de ahora en adelante se designará con la sigla (SGP).

Lo anterior, por cuanto una corriente establece que el pago del salario realizado con recursos provenientes de la Nación, a través del SGP, deben considerarse como prestaciones pagadas por la Nación y *por ende no habría posibilidad de reconocer la pensión gracia*; y por el otro lado, existe otra corriente que considera que los recursos que con anterioridad la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a las entidades territoriales bajo el denominado SGP, lo que implicaría que las entidades territoriales sean titulares directos y que los salarios que se hayan pagado a los docentes no pueden ser considerados recursos provenientes de la Nación y por ende, *habría derecho al reconocimiento de la pensión gracia al docente que la solicite*.

Esta dificultad hace evidente la discrepancia de posiciones que han existido respecto al caso concreto y *plantea la necesidad de desarrollar un análisis jurisprudencial* de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado respecto a la posibilidad de reconocer la pensión gracia a la que se refiere la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1933, a aquellos docentes que les fue pagado su salario con los dineros girados a los entes territoriales provenientes del situado fiscal hoy SGP. y que tenía como propósito cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, para establecer si estos recursos pueden considerarse como parte de los recursos propios de los entes territoriales y permiten dar cumplimiento con lo exigido para el reconocimiento de la pensión gracia. De igual manera, se busca *identificar las reglas y sub-reglas* que establece el órgano de cierre en la materia para determinar si existe o no la posibilidad de reconocer la pensión gracia a los docentes que se encuentren incurso en la situación antes descrita.

El análisis del tema antes mencionado, es de suma importancia debido a la multiplicidad de solicitudes de los docentes, mismas que han sido presentadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de que les sea reconocida por parte del juez su pensión gracia; por lo que el problema concreto pretende abarcarse a través del análisis que la jurisprudencia colombiana ha realizado frente al reconocimiento de dicha pensión, teniendo en cuenta además, los diferentes conceptos normativos y doctrinales existentes y en consecuencia definir la postura asumida respecto a si le asiste o no derecho al docente que pretende el reconocimiento de su pensión gracia en aquellos casos en que su salario ha sido cancelado con los dineros girados a los entes territoriales bien sea *provenientes del situado fiscal o del hoy sistema general de participaciones*.

## 1. NOTAS METODOLÓGICAS DEL PRESENTE TRABAJO

La presente investigación es de tipo dogmático, bibliográfica – jurisprudencial y por la naturaleza del tema cuenta como estrategia operacional, con un enfoque cualitativo, desde el cual se busca establecer no sólo un estado del arte frente problema investigado, sino también consolidar una postura frente a la evolución y actual alcance del reconocimiento de la pensión gracia en favor de docentes cuyos salarios hayan sido cancelados con recursos provenientes bien sea del antiguo situado fiscal o del contemporáneo sistema general de participaciones.

Ese propósito se logró a través de la recolección de información jurídica, con lo que se pudo constituir un *universo jurisprudencial* conformado inicialmente por sentencias de los Tribunales Administrativos de Boyacá y Nariño que llevaron posteriormente hacia fallos de la Sección Segunda del Consejo de Estado, donde se abordaba en profundidad la temática planteada. Luego se realizó un análisis documental, empleando para ello el estudio del precedente dinámico y estático; estableciendo con claridad contextos, ratios y decisiones de las providencias pertinentes y levantando una *línea jurisprudencial*, que permite asumir una posición propia frente al problema jurídico estudiado, la cual se consolida hacia la parte final de la presente monografía.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO ESTUDIADO Y FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pensión gracia es una dádiva que creó el Estado como un compromiso moral con las maestras normalistas solteras. Posteriormente, se amplió este beneficio a los docentes de primaria y finalmente a todos los docentes nacionalizados vinculados al Estado hasta 1980, para que de alguna forma se “compensaran” los bajos salarios. La pensión gracia no está concebida como un derecho para los docentes oficiales, sino como una verdadera ofrenda que el Estado les hace. Estos derechos son acogidos con el fin último de proteger derechos fundamentales tales como igualdad, mínimo vital y móvil, dignidad humana entre otros, dando origen a las diferentes regulaciones normativas que traen el tema del magisterio y más aún lo concerniente al tema planteado.

Además, la creación de la gracia permitió un aumento significativo de la cobertura para el sector docente de Colombia, que antes no contaba con este mecanismo de protección; no obstante, en la jurisprudencia del Consejo de Estado *se ha presentado la discusión acerca de si es procedente el reconocimiento de ésta pensión a docentes nacionalizados o territoriales*, cuyos salarios fueron pagados con recursos del SGP girados a los entes territoriales.

Así, algunos pronunciamientos del Consejo de Estado han señalado que *no hay lugar a tal reconocimiento*, teniendo en cuenta que los recursos provenientes del SGP habrían sido considerados como propios del tesoro nacional, por cuanto no serían producidos por los entes territoriales sino transferidos o cedidos por la Nación; verbigracia se encuentra el fallo proferido

por el Consejo de Estado (2007) al resolver el proceso No. 1407-06<sup>4</sup>. En contraposición en otros pronunciamientos, como por ejemplo dentro del proceso No. 2748-14<sup>5</sup>, el Consejo de Estado ha manifestado que los recursos cedidos bajo esta modalidad, en la actualidad son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado SGP, lo cual implica, que no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida si bien deben ser considerados exógenos, no por ello pueden entenderse como "recursos nacionales" y en consecuencia, *habría de reconocerse la pensión gracia*.

En ese orden de ideas, resulta esencial propiciar un mayor análisis sobre el tema, a fin de fijar una postura que permita proyectar una solución a la controversia jurídica planteada. En consecuencia y una vez expuestos los motivos que sirven de sustento para establecer el problema abordado, se formula la siguiente pregunta de investigación:

*¿Procede el reconocimiento de la pensión gracia cuando el salario del docente se pagó con recursos del situado fiscal o del sistema general de participaciones?*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 11 de octubre de 2007 (Colombia).

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 2 de junio de 2016 (Colombia).

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1. OBJETIVO GENERAL**

En concordancia con lo anterior, se busca determinar si es procedente el reconocimiento de la pensión gracia a docentes cuyos salarios provienen de dineros recibidos del situado fiscal, o del actualmente denominado sistema general de participaciones, a partir del estudio de sendos pronunciamientos del Consejo de Estado.

#### **3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1) Definir la evolución histórica, legal y jurisprudencial que ha tenido la pensión gracia reconocida a los docentes en Colombia.
- 2) Determinar la naturaleza de los recursos del situado fiscal actualmente denominado S.G.P.
- 3) Exponer las posiciones que ha tenido la jurisprudencia del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo frente al reconocimiento de la pensión gracia a los docentes cuyos salarios han sido pagados con dineros recibidos del situado fiscal y del S.G.P.
- 4) Realizar una reflexión *crítica y jurídica* respecto a si es procedente el reconocimiento de la pensión gracia a los docentes cuyos salarios han sido pagados con dineros recibidos del situado fiscal y del SGP.

## **4. LA PENSIÓN GRACIA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO**

### **4.1. LOS REGÍMENES PENSIONALES EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO**

En Colombia, a partir de la Ley 100<sup>6</sup> dictada por Congreso de la República (1993) se estableció un régimen general de pensiones que tiene por objeto conforme lo señalado en su artículo 10°, garantizar a la población, el amparo de las contingencias que se puedan derivar de la vejez, la invalidez y la muerte, y propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con una pensión, a través de un procedimiento común para todas las personas; lo anterior trajo consigo el interés de terminar con los regímenes pensionales especiales existentes para unificar los mecanismos y formas de reconocer los derechos pensionales mediante un sistema pensional dual, que por un lado establece el régimen solidario de prima media con prestación definida; y por el otro, el régimen de ahorro individual.

Si bien la Ley 100 de 1993 buscó la unificación de los regímenes pensionales a través de un régimen general, en su articulado también estableció excepciones en aras de propender por la protección de derechos que fueron adquiridos o que se encontraban bajo la aplicación de un régimen especial. Claro ejemplo de lo anterior se encuentra en el artículo 279 de la mencionada norma, donde se establece que el Sistema General de Seguridad Social no será aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, al personal regido por el Decreto

---

<sup>6</sup> Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1993 (Colombia).

Ley 1214 del Ministerio de Defensa (1990)<sup>7</sup>, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas, a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, así como a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989<sup>8</sup>.

De igual manera, el Congreso de la República de Colombia (1993, art. 279) mediante la Ley 100, estableció respecto del Magisterio que las prestaciones de los docentes que estuvieran a su cargo serían compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneración y que el mismo sería responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida. Por otra parte también estableció en el parágrafo segundo que la denominada “pensión gracia” regulada por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933<sup>9</sup>, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

Con lo anterior el legislador dejó a salvo el régimen especial pensional que cobijaba a los docentes y protegió el reconocimiento de dicha pensión, la cual se entrará a estudiar a continuación, con el fin de conocer su naturaleza, antecedentes normativos, distinguir quienes tienen derecho a la misma y determinar los requisitos para su reconocimiento.

---

<sup>7</sup> Decreto Ley 1214 de 1990. Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. 8 de junio de 1990 (Colombia).

<sup>8</sup> Ley 91 de 1989. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. 29 de diciembre de 1989 (Colombia).

<sup>9</sup> Ley 37 de 1933. Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados. 30 de noviembre de 1933 (Colombia).

## **4.2. NATURALEZA Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PENSIÓN GRACIA COMO UN DERECHO PARA LOS DOCENTES EN COLOMBIA.**

Conforme a lo establecido por el Congreso de Colombia (1903) mediante la Ley 39<sup>10</sup> la cual reguló en sus comienzos y de manera expresa el reconocimiento de los gastos que se debían invertir en la educación, estableciendo que los gastos para la instrucción pública de la educación primaria se encontraría a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los Gobiernos de los Departamentos, y que por su parte la instrucción secundaria se encontraría a cargo de la Nación y con inspección del poder ejecutivo.

Lo anterior implica que desde un comienzo se realizó una diferencia entre quién debía asumir los gastos derivados de la enseñanza pública en Colombia, lo que trajo consigo que debido a la diferencia en el manejo de recursos entre la Nación y los entes territoriales, la capacidad de pago de los primeros fuera superior a la de los territorios y como consecuencia los salarios y demás reconocimientos recibidos por los docentes de orden nacional se diferenciaran de los recibidos por los docentes que estuvieran a cargo de los Departamentos y Municipios.

Para el año de 1913 se crea la pensión gracia en Colombia conforme a lo estipulado por el Congreso de Colombia (1913) mediante la Ley 114, en la cual se dice lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Ley 39 de 1903. Sobre Instrucción Pública, 30 de octubre de 1903 (Colombia).

“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” (art. 1)<sup>11</sup>

De lo anterior se establece la pensión gracia como un beneficio para los docentes de escuelas primarias oficiales que para la época hubieran servido al Magisterio por un tiempo de servicios prestados no menor de 20 años y cumplidos los demás requisitos establecidos en la norma. Dicho reconocimiento conforme lo ha señalado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional de Colombia, tiene como fundamento los precarios salarios con los que contaban los docente en las mencionadas instituciones; al respecto, el Consejo de Estado (2016) por medio de la sentencia 25000-23-42-000-2013-00827<sup>12</sup> al revisar la naturaleza de la mencionada pensión estableció:

Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los educadores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida (párr. 27).

Es decir, que la pensión gracia se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración

---

<sup>11</sup> Modificado por el Artículo 15 de la Ley 91 de 1989 & el Artículo 19 de la Ley 4 de 1992.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección "A". Radicado Número 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero; 2 de junio de 2016 (Colombia)

tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores (párr. 28).

En igual sentido, la Corte Constitucional de Colombia (2016)<sup>13</sup>, estableció que: “la pensión gracia es un derecho de carácter especial y autónomo frente al régimen pensional ordinario, concebida como una compensación o retribución a favor de los docentes territoriales que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional” (párr. 1)

Lo anterior permite concluir que la consagración de dicho reconocimiento pensional surge con el objetivo de igualar las diferencias salariales de los educadores de las mencionadas entidades educativas territoriales, quienes devengaban salarios menores a los recibidos por docentes nombrados por el Ministerio de Educación Nacional.

Posterior a la expedición de la Ley 114 de 1913, el Congreso de Colombia (1928) expide la Ley 116 por medio de la cual se estableció que también tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública (art. 6). De igual manera, en la citada norma se determinó que, para computar los años de servicio necesarios para el reconocimiento pensional, se podrán sumar y tener en cuenta aquellos que se hayan prestado en diversas épocas, incluso los cumplidos en la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.

El Congreso de Colombia (1933) mediante la Ley 37, hizo extensivo el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria, con lo cual amplió el marco de reconocimiento de la

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411. M. P. Alberto Rojas Ríos. 5 de agosto de 2016 (Colombia).

misma a un número mayor de docentes, sin que se modificaran los requisitos para acceder a ella, tal como se menciona a continuación: “Hacense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria” (art. 3; párr. 2).

Mediante la Ley 91 el Congreso de Colombia (1989) creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y con ello estableció la clasificación docente diferenciando entre personal nacional, nacionalizado y territorial. De igual manera la mencionada ley estableció que “los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que conforme a lo establecido en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y de aquellas normas que las hubieren desarrollado o modificado; tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, pueden acceder al reconocimiento de la misma siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos para su obtención” (art. 15).

También determinó que el reconocimiento de la pensión gracia seguiría en manos de la Caja Nacional de Previsión Social conforme a lo establecido por la Presidencia de la República (1976) por medio del Decreto 81 de 1976<sup>14</sup> y que la misma es compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en aquellos casos en que ésta estuviera a cargo total o parcial de la Nación.

Posterior a eso y como se mencionó al comienzo del presente capítulo, mediante la Ley 100 de 1993 se confirmó la responsabilidad de la entidad a cargo del reconocimiento de la pensión gracia, aclarando que sería el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el que asumiría su reconocimiento cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

---

14 Decreto 81 de 1976. Por el cual se trasladan unas funciones a la Caja Nacional de Previsión Social. 13 de febrero de 1976.

#### **4.2.1. LOS PROYECTOS DE LEY NUMERO 114 DE 2009 Y 296 DE 2010**

Se debe mencionar que al Congreso de Colombia (2009) se presentó el Proyecto de Ley 114 de 2009 Senado de la República (archivado) & 296 de 2010 Cámara de Representantes (objeción presidencial) en los que se mencionó lo siguiente:

**Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la ley 91 de 1989.** Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspección o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación (art. 1).

Seguido de esto, se menciona lo siguiente: **“Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias” (art. 2).

Según el Proyecto de Ley 114 de 2009, se consideraba que no era cierto que el artículo 15 numeral 2 literal a), de la Ley 91 de 1989 se refiriera exclusivamente a docentes departamentales, regionales o municipales, pues dicho normativo utiliza el genérico “los docentes” y es evidente que en este vocablo quedan comprendidos los departamentales, regionales y municipales, que fueron nacionalizados por el Congreso de Colombia (1975) mediante la Ley 43<sup>15</sup>, así como los nacionales. En ese sentido, si la norma no distingue, no le es dable al intérprete hacer distinción alguna.

---

<sup>15</sup> Ley 43 de 1975. Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. 11 de diciembre de 1975.

Adicionalmente, resaltaba que no sólo en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, sino en toda la ley, cuando es necesario hacer claridad acerca de sus receptores, los califica expresamente bien como docentes nacionales o bien como docentes nacionalizados y en otras menciones del articulado se utiliza el vocablo “docentes”, pero sin que esta adjetivación signifique que la ley que la consagra esté dirigida de manera particular al docente nacionalizado.

Según lo establecido por el Congreso de Colombia (2009), otro de los motivos del Proyecto de Ley se refiere:

Ahora bien, la Ley 37 de 1933 no predicó la posibilidad de completar los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria **exclusivamente para los planteles departamentales**, con lo cual podemos concluir, que si el legislador no distinguió la aplicación de tal proveído, exclusivamente en beneficio de educadores de secundaria departamental, es porque **también quiso que el normativo se aplicase para los educadores nacionales**, pues si existiendo distinción, el legislador no distingue, tampoco le es dable al intérprete aplicador del normativo abstracto, hacer distinción alguna, ya que si el intérprete pudiera hacer distinción, no autorizada por el legislador, aquel se tornaría en un legislador y en consecuencia en usurpador de una competencia privativa del Órgano Legislativo del poder público. (art. 5; párr. 2).

Por lo tanto, a la luz de dicho Proyecto de Ley el argumento del Consejo de Estado, según el cual el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 solo es aplicable al personal docente nacionalizado, resulta no ser cierto. Del mismo modo aduce que, la Sentencia del Consejo de Estado de fecha agosto 26 de 1997, trajo como consecuencia que a unos educadores nacionales se les desconozca el derecho pensional gracioso, mientras que a otros se les ha

reconocido, con lo cual respecto a los primeros se consagra una clara violación del principio de igualdad, manifestado por el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia<sup>16</sup>, pues es evidente que respecto de los nacionales, estando en igualdad de circunstancias fácticas, reciben tratos diferentes, con evidente discriminación para quienes no se les concede dicha pensión.

El Proyecto se soporta además en lo establecido por El Congreso de los Estados Unidos de Colombia (1873)<sup>17</sup> por medio del Código Civil según el cual: “la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador” (art. 25). Así también, en el artículo 14 se expresa que: “Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

En síntesis, el proyecto de Ley 114 de 2009 buscaba que el Congreso de la República, como legislador, de manera directa haga una interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, en los términos de los artículos 14 y 25 del Código Civil y que en consecuencia se entienda que los tiempos nacionales son computables para efectos de la pensión gracia y por tanto los educadores nacionales puedan acceder a la pensión gracia, conforme a las Leyes: 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, aunque su pensión ordinaria sea a cargo total o parcial de la Nación.

Con posterioridad, la sentencia C-741<sup>18</sup> de 2012 de la Corte Constitucional de Colombia, encaminada a definir la constitucionalidad del proyecto de Ley 114 de 2009 Senado – 296 de

---

<sup>16</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 13. 20 de julio de 1991 (Colombia).

<sup>17</sup> Ley 84 de 1873. Código Civil. 26 de mayo de 1873 (Colombia)

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-741/12. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. 26 de septiembre de 2012.

2010 Cámara, declaró como cierta *la objeción por inconstitucionalidad* formulada por el Gobierno Nacional del Presidente Santos, por lo que la iniciativa legislativa no se convirtió en ley de la República.

Si bien con el proyecto de ley en mención se buscó superar la diferencia entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, con el fin de que se pudiera reconocer la pensión gracia de manera indistinta y sin tener que acudir de fondo a dicha categorización, lo que además habría tenido como consecuencia que no fuera necesario determinar el origen de los recursos con los que se pagaran los salarios de los docentes, por cuanto carecería de importancia la naturaleza de los mismos; dicha iniciativa legislativa tal como se explicó, no rindió frutos debido al pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia proferido mediante sentencia C-741 de 2012.

### **4.3. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN GRACIA EN COLOMBIA.**

La pensión gracia tal como ha sido instaurada y como se mencionó anteriormente, surgió en su momento como un reconocimiento a los docentes encargados de la educación primaria, pero con posterioridad fue ampliando su ámbito de aplicación. Respecto a los beneficiarios de la pensión gracia, el Consejo de Estado en sentencia del 01 de marzo de 2007<sup>19</sup> estableció que:

“La pensión gracia no puede limitarse a los maestros de primaria, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como normalistas o inspectores educativos, parcialmente, y que el tiempo de servicios puede

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección. Radicado 15001-23-31-000-2002-02019-01(1964-06), C.P. Jesús María Lemos Bustamante, 1 de marzo de 2007 (Colombia).

completarse, en todos los casos, con el prestado en educación secundaria o, incluso, puede haberse laborado sólo en este nivel. La pensión gracia fue establecida con la finalidad de beneficiar a los docentes por las condiciones especiales de su función. Ahora bien, conforme al artículo 2° del Decreto 2277 de 1979, vigente para la época, son docentes quienes ejercen la profesión. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de qué trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo”.

Como se observa, en el mencionado fallo, el Consejo de Estado estableció que conforme a lo establecido por el Ministerio de Educación (1979) mediante el artículo 2 del Decreto 2277<sup>20</sup>, es necesario determinar a quienes se consideran docentes aclarando que se clasifica como tal a aquellos que cumplen con el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles, a aquellos que cumplen con funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de

---

<sup>20</sup> Decreto 2277 de 1979. Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Diario Oficial No. 35.374 de 1979. 22 de octubre de 1979 (Colombia).

alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional,

Ahora bien; para poder acceder al reconocimiento de la pensión gracia, es fundamental que los servicios como docente se hayan desempeñado en establecimientos educativos de carácter municipal, departamental o que el establecimiento educativo donde se prestó el tiempo de servicio que se pretende computar haya sido parte del proceso de nacionalización de la educación; en ese sentido, el derecho para el reconocimiento y pago de la pensión gracia según lo establecido por el Consejo de Estado (1997) mediante sentencia No. S-699<sup>21</sup> en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sólo puede ser reconocido a aquellos docentes vinculados a planteles municipales, distritales o departamentales; dejando por fuera a los docentes vinculados a centros educativos de carácter nacional. Lo anterior, es consecuencia directa del requisito para el reconocimiento de la pensión gracia establecido en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913<sup>22</sup> por cuanto los docentes vinculados a las entidades de orden nacional reciben asignación directa de la Nación, lo que implica que no pueden acceder a dicho reconocimiento pensional pues contraría la razón que se tuvo para la creación de la pensión gracia, en el entendido que éste reconocimiento fue creado precisamente para equiparar lo devengado por los docentes territoriales con lo recibido por los docentes nacionales.

En este punto resulta importante precisar la clasificación de los docentes como nacionales, nacionalizados y territoriales; al respecto, la Ley 91 de 1989, reglamentada parcialmente por el

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia S-699, Magistrado Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda. 29 de agosto de 1997 (Colombia).

<sup>22</sup> Ver Artículo 19 Ley 4 de 1992; Artículo 6 Ley 60 de 1993; Decreto Nacional 224 de 1972. Nota: Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios.

Ministerio de Educación (2003) mediante Decreto 3752<sup>23</sup>, artículo 1º en el que se considera personal nacional a aquellos docentes vinculados por medio de nombramiento del Gobierno Nacional; respecto del personal nacionalizado estableció que este hace referencia a los docentes vinculados por nombramientos de las entidades territoriales 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; por último y en relación al personal territorial, estableció que son aquellos docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido por el Congreso de Colombia (1975) mediante la Ley 43; norma por medio de la cual se inició el proceso de nacionalización de los docentes oficiales de primaria y secundaria, como se muestra a continuación:

En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional (art. 10).

Por último, teniendo en cuenta la Ley 60 de 1993<sup>24</sup> y conforme a lo establecido por la

---

<sup>23</sup> Decreto 3752 de 2003. Por el cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre de 2003 (Colombia).

<sup>24</sup> Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 12 de agosto de 1993 (Colombia).

Presidencia de la República (1995) mediante artículo 2 del Decreto 196<sup>25</sup> en lo relacionado a la definición de los docentes, se expresa lo siguiente:

**Definiciones:** Para los efectos de la aplicación del presente Decreto, los siguientes términos tendrán el alcance indicado en cada uno de ellos:

**Docentes nacionales y nacionalizados:** Son aquellos que han venido siendo financiados con recursos de la Nación y que se financian con recursos del situado fiscal, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993.

**Docentes Departamentales, Distritales y Municipales:**

a) Son los docentes vinculados por nombramiento de la respectiva entidad territorial con cargo a su propio presupuesto y que pertenecen a su planta de personal;

b) Son Igualmente los docentes financiados o cofinanciados por la Nación-Ministerio de Educación Nacional, mediante convenios y que se encuentran vinculados a plazas departamentales o municipales.

**Docentes de Establecimientos Públicos Oficiales:** Son aquellos que pertenecen a la planta de personal del respectivo establecimiento público educativo nacional o territorial, laboran en los niveles de preescolar, de educación básica en los ciclos de primaria y secundaria y de educación media y son pagados con recursos establecimiento.

---

<sup>25</sup> Decreto 196 de enero 25 de 1995. Por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994, relacionados con la incorporación o afiliación de docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones. 25 de enero de 1995 (Colombia).

**Prestaciones sociales causadas y no causadas:** Las prestaciones causadas son aquellas para las cuales se han cumplido los requisitos que permiten su exigibilidad, y las prestaciones sociales no causadas son aquellas en las que tales requisitos no se han cumplido, pero hay lugar a esperar su exigibilidad futura, cuando reúnan los requisitos legales.

De lo dicho hasta el momento, se puede concluir que pueden ser beneficiarios de la pensión gracia los maestros de enseñanza primaria oficial para quienes inicialmente fue creada, los empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria en aquellos casos en que los docentes hubieran prestado sus servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. Por otra parte, *no tienen derecho al reconocimiento de la misma los docentes que prestaron sus servicios a centros educativos nacionales.*

Una vez establecido que docentes pueden ser beneficiarios de la pensión gracia, se procederá a establecer a continuación los requisitos específicos para el reconocimiento de la misma.

#### **4.4. REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA EN COLOMBIA.**

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, los maestros de enseñanza de las escuelas primarias oficiales, los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, tienen derecho a una pensión al cumplir 50 años de edad, siempre que hayan servido en el magisterio por lo menos durante 20 años, y que además reúnan

otros requisitos relativos a la conducta en el desempeño del cargo y a la imposibilidad de proveer lo necesario para su sostenimiento.

Para gozar de la pensión gracia será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento Ver Artículo 19 Ley 4 de 1992 Artículo 6 Ley 60 de 1993 Decreto Nacional 224 de 1972. Nota: Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios.
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.

En cuanto al requisito del numeral tercero, es de precisar que corresponde al objeto del presente trabajo, en tanto la discusión radica en que según las normas citadas,

la pensión gracia no puede reconocerse a favor de los docentes nacionales (con vinculación de carácter nacional); no obstante, la controversia surgió en el Consejo de Estado y en los Tribunales del país, respecto de los casos en los que los pagos de los salarios de quien solicita el reconocimiento de la pensión gracia, se hayan realizado con recursos del S.G.P., antes Situado Fiscal, pues inicialmente en algunos pronunciamientos el Consejo de Estado manifestó que se trata de recursos provenientes de la Nación y posteriormente señaló que son recursos territoriales y ello hace la diferencia para determinar si el tiempo de servicios remunerado con estos recursos, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.

## **5. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (S.G.P.)**

### **5.1. ANTECEDENTES**

#### **5.1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA**

Este proceso en Colombia tiene sus orígenes a mediados de los años ochenta, con la intención de que alcaldes y gobernadores fueran elegidos por voto popular. Aunque esta iniciativa se originó en el gobierno central, estuvo apoyada por importantes sectores políticos y sociales de los gobiernos sub - nacionales que ejercían presión a través de amenazas de paro. Estos movimientos se convirtieron en la fuente principal de una mayor dominancia de preferencias de los gobiernos sub - nacionales frente al gobierno nacional. Así las cosas, las condiciones estaban dadas para que la primera fase de la descentralización fuera la política, la cual se materializó primero con la elección popular de alcaldes en 1986 y continuó luego con la de gobernadores durante la reforma constitucional de 1991.

Es interesante observar cómo inicialmente los municipios, a través de la Federación Colombiana de Municipios, se opusieron a la elección popular de gobernadores por verlos como futuros rivales en la búsqueda de poder y recursos ante el gobierno nacional. Sin embargo, una vez se establece la elección popular de gobernadores, es precisamente la coalición entre los municipios y gobernaciones que logra impulsar la segunda fase de la descentralización, la fiscal, a través de la cual se garantizaba un aumento significativo en el monto de los recursos que recibirían los gobiernos sub - nacionales en forma de transferencias.

El siguiente paso natural en el proceso de descentralización, la administrativa, consistió en la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos sub - nacionales, especialmente para el caso de los sectores de educación y salud durante los años 1993 y 1994 7.

Como era de esperarse, por sus características, estas medidas fueron impulsadas por el gobierno central.

### **5.1.2. EL SITUADO FISCAL**

La Constitución Política de 1991 estructuró las transferencias de recursos económicos de la Nación a las entidades territoriales, sobre la base de dos mecanismos: el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, a los cuales se agregó el de las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.

Esta modalidad de transferencia fue instituida en la reforma constitucional de 1968, y en la Carta del 91 se estableció como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, destinado a los departamentos y distritos, debiendo los primeros redistribuir los recursos en sus municipios, para financiar los servicios de salud y educación.

Se debía efectuar sobre los ingresos corrientes, los cuales, de acuerdo con el artículo 358 constitucional, comprenden los ingresos tributarios y los no tributarios con excepción de los recursos de capital.

Los artículos 356 y 357 de la Carta tuvieron su desarrollo en la ley 60 de 1993, la cual definió el situado fiscal en los siguientes términos:

**Naturaleza del situado fiscal:** El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (y Barranquilla, de acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 1993), para la

atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política (El Congreso de la República de Colombia, 1993, art. 9).

Ante la circunstancia de que los ingresos corrientes de la Nación efectivamente recaudados en la vigencia fiscal, pudieran ser superiores o inferiores a los que se habían calculado para determinar el monto destinado a cubrir los gastos educativos, el artículo 19 de la misma ley estableció un mecanismo de compensación en las vigencias fiscales siguientes, así:

**Transferencia de los recursos del situado fiscal:** Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente a los departamentos y distritos, de acuerdo con la distribución dispuesta en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente ley, mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda (art. 19)

**Parágrafo 1º.**- Para los efectos del giro del **situado fiscal** a los departamentos, distritos y municipios, el Programa Anual de Caja, se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto. **A partir de la vigencia fiscal de 1994, los mayores o menores valores del recaudo efectivo serán adicionados o deducidos de las vigencias presupuestales siguientes** dentro de un plan de ampliación de coberturas o de ajuste financiero según el caso. Dichos giros se deberán efectuar en los cinco últimos días de cada mes y recibirse en la entidad territorial a más tardar el último día hábil del mismo (art. 19).

La cuantía real de los ingresos efectivos se apreciaba en la vigencia fiscal siguiente y si era superior a la proyectada, la Nación debía asignar el reaforo existente a favor de los departamentos y distritos, esto es, los recursos adicionales del situado fiscal, en esa vigencia o en las posteriores.

Si los ingresos eran inferiores, el reaforo se constituía a favor de la Nación y ésta debía hacer la deducción correspondiente a los departamentos y distritos, en la vigencia o vigencias siguientes. Es claro que las deducciones autorizadas por la ley 60 debían realizarse sobre la misma cuenta o rubro presupuestal; es decir, la cuenta denominada situado fiscal, que es a la que se refiere el parágrafo del artículo 19 transcrito.

Por el lado de la educación, los problemas detectados fueron: i) la inequidad generada por la inconveniente distribución de los recursos, ii) la ineficiencia en el gasto, iii) la poca inversión en calidad y iv) los aumentos de los costos de nómina (Cerquera, Jaramillo, & Salazar, 2000; Melo, 2005; Santa María, Camacho, & Arias, 2001). Dado que la distribución del presupuesto entre los departamentos y distritos se hacía de acuerdo con el gasto per cápita departamental o distrital en educación, aquellos entes que contaban con una mayor cantidad de docentes por alumno o en escalafones más altos recibían más recursos per cápita. Esto generaba una mayor inequidad en la distribución de los recursos a nivel departamental debido a las altas disparidades en la distribución de los docentes en Colombia (Bonet, 2004; Fernández & García, 1999; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

A lo anterior se sumó la ineficiencia en el gasto público en el sector educativo, pues los mayores recursos no se vieron reflejados en un aumento paralelo de las coberturas. Entre los 1995 y 2000, la cobertura bruta aumentó un 18% mientras que el gasto en educación lo hizo en

cerca de un 30%. Incluso hubo departamentos en los que se redujo la cobertura a pesar del aumento del gasto en educación (Cerquera, Jaramillo, & Salazar, 2000). Adicional a lo anterior, el aumento de los costos del personal docente no se vio reflejado en un aumento de la calidad educativa (Melo, 2005)

### **5.1.3. LA SUPRESIÓN DEL SITUADO FISCAL Y CREACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

A raíz de una serie de graves problemas fiscales y de deficiente cobertura de los servicios de salud y educación principalmente, que se estaban presentando con el modelo de transferencias diseñado por la Carta del 91, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional, para cambiar el esquema y alcanzar el fin esencial de garantizar la estabilidad de los recursos asignados a dos sectores fundamentales para el desarrollo económico y social del país: La educación y la salud.

Se mencionan también como fines del nuevo sistema, lograr el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y regionales, recuperar el espíritu de la Constitución de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son "socias", garantizar la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones y limitar la volatilidad que históricamente éstos han experimentado, de forma que el gasto en salud, educación e infraestructura aumente año tras año en términos reales y de una manera estable, a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales.

El proyecto se materializó por el Congreso de la República de Colombia (2001) mediante Acto Legislativo No. 1 *"Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución*

*Política*", a saber, el 347, el 356 y el 357. Esta reforma constitucional entró a regir desde el 1º de enero de 2002 y en ella se suprimió el situado fiscal y se creó el llamado sistema general de participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios.

Entonces, entre los conceptos de Situado Fiscal y SGP no existen solamente diferencias de forma como la nomenclatura, sino diferencias de fondo, como son, por ejemplo, los cambios en los criterios de asignación de los recursos y la inclusión de nuevos destinatarios de la transferencia. En efecto, es esencial entender que mientras el primero involucraba únicamente a los departamentos y distritos, el segundo concepto está integrado por los departamentos, los distritos y los municipios, concepción cualitativa y cuantitativamente distinta que condujo a cambiar los parámetros contenidos en la ley 60 y regular la materia integralmente en la ley 715<sup>26</sup> de 2001, la cual desarrolló la reforma constitucional al Sistema de Descentralización Fiscal y Administrativa (Acto legislativo 01 de 2001). Interesa saber, en el artículo 113, derogó expresamente la ley 60 de 1993 y la Corte Constitucional de Colombia en sentencia C- 618<sup>27</sup> del 8 de agosto de 2002 declaró exequible el artículo 113 de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que dicha ley entraba en vigencia sólo a partir del primero de enero de 2002.

Así las cosas, el nuevo SGP comenzó el 1º de enero de 2002, con la vigencia simultánea del Acto Legislativo No. 1 de 2001 y de las leyes: 714 de 2001, 715 del mismo año & Ley de

---

<sup>26</sup> Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 de diciembre de 2001.

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Colombia. La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-618/02. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 8 de agosto de 2002.

Presupuesto 2002. Por su parte, la ley 60 de 1993, rigió hasta el 31 de diciembre de 2001, sin que fuera procedente su aplicación en el 2002 o en vigencias fiscales posteriores.

También cambió la destinación de los recursos, dado que a partir del año 2002 el SGP no solo contemplaría las participaciones para salud y educación, sino que se agregó en el rubro de propósito general lo que corresponde a agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, libre destinación, recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños al río Magdalena, financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Vale la pena resaltar que, a diferencia de lo establecido por la Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores, con la Ley 715 primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos.

En 2007 se hizo una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 04 del mismo año y se aprobó en el Congreso de la República de Colombia (2007) la Ley 1176<sup>28</sup>, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. Así, a partir de 2007 se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos. Así, una vez descontados los recursos del SGP para los resguardos indígenas, municipios ribereños al río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el FONPET, el

---

<sup>28</sup> Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2007 (Colombia).

58,5% de los recursos se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico.

## **5.2. CONSECUENCIAS DE LA ELIMINACIÓN DEL "SITUADO FISCAL"**

Un primer asunto que se destaca es que a partir de 2001 se pasó de contar con dos mecanismos a través de los cuales el gobierno central transfería recursos a los gobiernos sub - nacionales, situado fiscal y participaciones municipales, a hacerlo únicamente a través del SGP. En segundo lugar, mientras que anteriormente los montos de las transferencias se definían como un porcentaje de los ICN, a partir del 2001 el crecimiento de los recursos transferidos está definido por la inflación, aunque siempre con regímenes transitorios.

Una vez finalicen estos periodos, el crecimiento estaría en función de la tasa de crecimiento promedio de los ICN en los cuatro años anteriores. Un tercer aspecto es el que tiene que ver con los mecanismos de distribución de los recursos. Durante la Ley 60 de 1993, los recursos eran primero asignados territorialmente (por municipios y departamentos) y luego sectorialmente (educación, salud, etc.). Con los cambios establecidos a partir del 2001 con la Ley 715 la asignación es ahora sectorial primero y luego a nivel de las entidades territoriales. Un cambio adicional tiene que ver con el criterio de distribución de los recursos. Antes del 2001, parte de las transferencias por situado fiscal se asignaban con base en los gastos causados en cada uno de los sectores. Esto cambió a partir de la Ley 715 y los gastos ya no son un criterio a través de los cuales se asignan transferencias a las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta que el "Situado Fiscal" desapareció del mundo jurídico, a partir del 1º de enero de 2002, la facultad de configuración legislativa del Congreso de la República quedó limitada para crear o incluir una partida denominada "situado fiscal" en las leyes de presupuesto, porque ese concepto se eliminó constitucionalmente y su función, entonces, es apropiar las partidas correspondientes al S.G.P. de los departamentos, distritos y municipios, como ha venido haciéndolo desde aquel año.

Por su parte, el Gobierno nacional está imposibilitado para crear rubros presupuestales y para efectuar transferencias o desembolsos a cuentas presupuestales inexistentes, y en forma correlativa, tampoco le es posible jurídicamente hacer deducciones en rubros presupuestales que no están autorizados expresamente por la ley. Las cuentas presupuestales son de obligatoria observancia y se deben respetar de acuerdo con su denominación, sin que puedan homologarse por similitudes o interpretarlas en forma analógica o extensiva.

Lo anterior significa que en virtud de la Reforma Constitucional citada y la ley 715 de 2001 no existe ni puede crearse con las mismas características una cuenta presupuestal sobre la cual realizar la deducción de reaforo del situado fiscal de 1991.

### **5.3. RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN GRACIA – RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. POSTURAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.**

De la lectura de la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto si es procedente el reconocimiento de la pensión gracia a docentes cuyos servicios fueron pagados con recursos del situado fiscal, hoy SGP, se evidencian dos posturas, a saber:

### **5.3.1. PRIMERA POSTURA (NO SE RECONOCE PENSION GRACIA)**

Sobre este punto la Sección Segunda del Consejo de Estado había mantenido una línea jurisprudencial reiterada que sostiene que en los eventos en que los docentes que reclaman la pensión gracia, reciban sus salarios del situado fiscal, esto es, del SGP, incumplen el requisito consagrado en la ley para hacerse acreedores de dicha prestación. A manera de ejemplo, en la sentencia de 11 de agosto de 2011, M.P Bertha Lucía Ramírez de Páez, la Sala decidió en el siguiente sentido:

“El técnico de la Coordinación de Liquidación de Nómina se la Secretaría de Educación de Santander certificó que los salarios de la demandante son pagados con recursos del Sistema General de Participaciones (...)

La Sala observa que la accionante laboró como docente municipal según certificado expedido por la Profesional Especializada Encargada de la Secretaría General del Municipio de Barrancabermeja entre el 1° de febrero de 1978 y marzo de 1979, aproximadamente por un año; y como maestra Nacional del Instituto Técnico Superior de Barrancabermeja entre el 1° de abril de 1979 y el 18 de abril de 2004, durante 25 años y 17 días de servicio.

Empero, este tiempo no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que sus salarios han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, a través del Sistema General de Participaciones, incumpliendo el requisito de acreditar “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. (Subrayado por fuera del texto)

En consecuencia, como la actora ostentó la calidad de docente Nacional y sus salarios fueron financiados con recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, incumplió con los requisitos exigidos por las normas vigentes para acceder a la pensión gracia, razón por la cual no tiene derecho a ella”. (Subrayado por fuera del texto)”.

### **5.3.2. SEGUNDA POSTURA (SE RECONOCE LA PENSIÓN GRACIA).**

En pronunciamiento, el Consejo de Estado (2015) mediante Sentencia 00827<sup>29</sup> de 27 de agosto, con ponencia del Consejero Dr. Germán Alberto Bula Escobar, precisó:

Los artículos 356 y 357 de la Constitución que se analizan, fueron modificados por el Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001 que entró en vigencia el 1º de enero de 2002. Mediante esta reforma se suprimió el situado fiscal –cesión que hacía la Nación a los departamentos y distritos de un porcentaje de sus ingresos corrientes-, y se creó el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios. La novedad más relevante radica en incluir a las entidades territoriales, en particular a los departamentos y distritos, como "destinatarios directos", dejando así de ser "cesionarios" de estos recursos nacionales. En efecto, dentro del proceso de descentralización, la Constitución debe asignar competencias a las entidades territoriales para lo cual es consecuente en ordenar la transferencia de los recursos necesarios para el efecto, al punto que prohíbe descentralizar competencias sin que previamente se asignen los recursos fiscales suficientes para atenderlas (inciso 9º del Art. 356).

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia-00827, C.P. Germán Alberto Bula Escobar, 27 de agosto de 2015 (Colombia).

Ahora bien, para implementar esta reforma El Congreso de la República de Colombia (2001) mediante la Ley 715, en cuyo artículo 1º se refirió a la naturaleza del SGP en los siguientes términos:

**Naturaleza del Sistema General de Participaciones.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley (art. 1).

En consecuencia, los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado SGP, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Así, para la sección segunda, subsección "A", en sentencia del 2 de junio de 2016; evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no "recursos nacionales.

## **6. LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL BAJO EL MODELO DE LÍNEA JURISPRUDENCIAL**

### **6.1. LA FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA**

Desde el año 1935, la Corte Suprema de Justicia se interrogó sobre si en Colombia la jurisprudencia tendría fuerza vinculante; con posterioridad, la Corte del año 1991, se enfocó en los precedentes de las altas Cortes y en la actualidad, la jurisprudencia es considerada como fuente formal y material del derecho en el sistema jurídico colombiano, de ahí procede su fuerza vinculante en las decisiones de las autoridades judiciales y administrativas; claro está, que no todas las sentencias obligan y es ahí cuando en cada caso se mirará detenidamente por el juez competente.

Existen algunas tesis sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia, entre ellas se destacan: la tesis escéptica, la tesis optimista y elementos contemporáneos del precedente jurisprudencial en Colombia, tal como se muestra a continuación.

#### **6.1.1. LA TESIS ESCÉPTICA**

No cree que la Jurisprudencia tenga carácter vinculante en el orden jurídico colombiano. Basándose en lo establecido por la Asamblea Nacional Constituyente (1991<sup>30</sup>) en el art. 230, aludiendo el carácter de criterio auxiliar de la Jurisprudencia, que se entendería como una guía no vinculante para el Juez, no lo ataría. Luego, la única fuerza vinculante en el orden jurídico

---

<sup>30</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 230. 20 de julio de 1991 (Colombia).

sería las leyes y la Constitución Política de Colombia, trayendo a colación el artículo 4<sup>31</sup> de ésta misma, en el que se dice lo siguiente:

**La Constitución es Norma de Normas.** En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 4).

La Corte Constitucional de Colombia (1995) por medio de la sentencia C-083<sup>32</sup>, explica que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la Ley. La Equidad, la JURISPRUDENCIA, los principios generales del Derecho y la Doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”. Pero esta tesis ha sido criticada por las siguientes razones:

- Según la sentencia C-836<sup>33</sup> de 2001 se trataba de controlar la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896, según el cual:

“Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores”.

---

<sup>31</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 4. 20 de julio de 1991 (Colombia)

<sup>32</sup> Corte Constitucional de Colombia. La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-083. M.P. Carlos Gaviria Díaz. 1 de marzo de 1995 (Colombia).

<sup>33</sup> Corte Constitucional de Colombia. La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-836. M-P. Rodrigo Escobar Gil. 9 de agosto de 2001 (Colombia).

De este modo, la Corte Constitucional de Colombia ratificó la tesis según la cual la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tiene fuerza vinculante para los demás jueces ordinarios. Es tanto así que, si estos quieren apartarse de la doctrina probable dictada por la alta Corte, *“están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión”*.

Las exigencias de la fuerza vinculante de la Jurisprudencia según las cuales:

- La parte resolutive de toda sentencia contiene siempre por lo menos una norma jurídica, y con ello se hace un dictamen frente a una conducta. Las normas jurídicas entonces, no se encuentran en las fuentes del Derecho sino en sus interpretaciones, es decir, las que llevan a cabo los jueces en la parte motiva de sus sentencias.

- La existencia de un destinatario que tiene el deber jurídico de realizar u omitir dicha conducta.

- El juez puede no aplicar la jurisprudencia a un determinado caso posterior, cuando considere que las diferencias relevantes que median entre este segundo caso y el primer caso en que se estableció la jurisprudencia, exigen otorgar al segundo una solución diferente. De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, es posible apartarse de la jurisprudencia, cuando ésta *“habiendo sido adecuada en una situación social determinada, no responda adecuadamente al cambio social posterior”*.

- El juez “puede considerar que la jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico”. Así

también, el juez posterior también puede apartarse de la jurisprudencia, “por cambios en el ordenamiento jurídico positivo, es decir, debido a un tránsito constitucional o legal relevante”.

### **6.1.2. LA TESIS OPTIMISTA.**

El otorgamiento de fuerza vinculante a la jurisprudencia redundaría en la coherencia del ordenamiento jurídico. No obstante, a veces es necesario tratar diferente dos casos similares, porque, si bien ellos comparten algunas propiedades, la *ratio decidendi* (razón suficiente) tiene que ver con una propiedad que se presenta sólo en uno de ellos, o se presenta de distinta manera en ambos. Así, frente a esta última tesis también existen algunas críticas, a saber:

Que impide la evolución y el cambio de la jurisprudencia, bien sea para amoldarse a las vicisitudes que sobrevengan en la realidad social o para corregir los errores interpretativos del pasado.

Es evidente que el principio de independencia judicial no es incompatible con la vinculación del juez al sistema de fuentes del derecho, sino que le es complementario. Lo que implica la atribución de fuerza vinculante a la jurisprudencia es, desde luego, que el juez futuro está sujeto a las decisiones existentes en el sistema jurídico, mediante las cuales se han resuelto casos pasados, y no a las opiniones o intereses de los demás jueces, sobre todo de los magistrados de las Altas Cortes.

### **6.1.3. ELEMENTOS CONTEMPORÁNEOS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA**

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que, el significado y alcances de la jurisprudencia no ha sido siempre el mismo; ha estado sujeto a un discurrir histórico en el que ha ido adquiriendo no solo el carácter de fuente del Derecho sino de vinculatoriedad como norma jurídica. En este último aspecto, se destaca la labor del juez ya que a partir de sus decisiones frente a casos concretos se va generando el precedente judicial que podrá ser invocado para la resolución de problemas jurídicos a los cuales el mismo resulte aplicable. De esta manera, la fuerza vinculante del precedente judicial deviene de la *ratio decidendi*, es decir, de la razón general que constituye la base necesaria de la decisión judicial.

La evolución de la jurisprudencia vinculante (obligatoria) como norma jurídica en Colombia ha encontrado en la Corte Constitucional de Colombia un factor determinante. Son, precisamente, las decisiones del máximo organismo de control de constitucionalidad, en el marco de la Constitución de 1991, las que, referidas mayoritariamente a controversias jurídicas sobre la vulneración de derechos fundamentales, examinadas por vía de la acción de tutela, introdujeron el nuevo alcance de la jurisprudencia en el Derecho colombiano.

De otra parte, para saber si una jurisprudencia es vinculante o no, requiere de un estudio serio y ponderado de la misma. Es una actividad intelectual desarrollada con la mayor precisión posible. Para hallar el precedente necesariamente debemos acudir a la estructura de las sentencias, tanto la ley como la doctrina vienen aceptando que esta se integra en tres partes: la motiva, los considerandos y la resolutive.

Es bueno recordar que precedente es una decisión judicial que contiene en si un principio. El principio subyacente que forma así su elemento obligatorio es frecuentemente denominado ratio decidendi. La decisión concreta es obligatoria entre las partes, pero únicamente la ratio decidendi abstracta tiene fuerza como derecho obligatorio para todo el mundo en general (Salmond, 1924).

La Corte Constitucional de Colombia en reiteradas sentencias ha dicho sobre el precedente constitucional que en toda sentencia es preciso distinguir entre la decisum, la ratio decidendi y los obiter dicta.

**La decisum** la define como la resolución concreta del caso, la determinación si la norma debe salir o no del ordenamiento jurídico en materia constitucional. **La ratio decidendi**, la define como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica. Esta parte de la sentencia tiene fuerza vinculante y constituye el precedente judicial. **La obiter dicta**, la define como una parte de la sentencia, que no tiene poder vinculante, sino una fuerza persuasiva que depende del prestigio y jerarquía del Tribunal.

En sentencia T-960<sup>34</sup>, la Corte Constitucional de Colombia (2001) dijo que la fuerza vinculante solo se predica en la ratio decidendi y en la sentencia T-1317 de 2001, el alto tribunal dijo que el precedente judicial plasmado en la ratio decidendi, se configura como una auténtica norma, como una conjunción de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica.

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional de Colombia. La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia T-960/01. M-P. Eduardo Montealegre Lynett. 6 de septiembre de 2001 (Colombia).

El profesor CARLOS IGNACIO JARAMILLO sostuvo que a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia sobre la necesidad de la extensión del sistema de precedentes para la jurisdicción común contenida en la sentencia C-836 de 2001, algunos jueces colombianos en la práctica hacen un seguimiento parcial de la jurisprudencia, es decir, citan algunas de las providencias de las altas cortes, más por asuntos de “jerarquía y persuasión” que por hacer seguimiento a alguna línea jurisprudencial específica. Al respecto señala, que esto es así, porque no existe claridad sobre lo que es una línea jurisprudencial “El escenario actual en la práctica, obviamente con excepciones, sigue siendo un sistema de jurisprudencia libre o meramente indicativa”. Esta situación tiene una serie de efectos: como son la citación sin ningún tipo de relación entre las sentencias, y que se citen párrafos de algunas sentencias sin que con ello se esté acogiendo un tipo de jurisprudencia. La ausencia de vinculatoriedad de las sentencias de las altas cortes conduce a que se generen efectos negativos sobre la unidad y estabilidad del sistema jurídico (García, Morales, Noches, & Torres, 2014, p. 65).

Por las razones señaladas propone que las altas cortes realicen un esfuerzo en la unificación jurisprudencial a efectos de que pueda ser cumplida y seguida por los jueces y por los particulares en general. Para el logro de este cometido propone el fortalecimiento de las relatorías con el fin de hacer visible la unificación de la jurisprudencia y su modificación. (Tamayo y Jaramillo, 2012, p. 256)

## **6.2. LA JURISPRUDENCIA EN EL CONSEJO DE ESTADO**

El Consejo de Estado como órgano supremo de lo contencioso administrativo, cuerpo consultivo del Gobierno, órgano de cierre de ciertos procesos, y competente de acuerdo a los preceptos legales para conocer de acciones constitucionales como tutelas y acciones populares entre otras,

ha construido un proceso de aplicación de la jurisprudencia como fuente del derecho con características particulares. Por esta razón, la metodología que se aborda para el análisis de las providencias de esta corporación responde a las especificidades propias de la jurisdicción contenciosa (Motta, Suel, & Corrales, 2012, p. 43).

El Consejo de Estado, desde su entrada en funcionamiento, y en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 1 de la Ley 153 de 1887<sup>35</sup>, acogió los preceptos legales bajo los cuales se enmarcaba la concepción de la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho, tal como se menciona a continuación:

Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo á derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes. En consonancia con dicho artículo, el artículo 4 identifica a la jurisprudencia como fuente de derecho en la labor interpretativa de la Constitución: “Los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes (art. 1).

Entre otras normas ésta perspectiva se fundamentó en los artículos 4 y 8 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 4 de la Ley 169 de 1889 que subrogó el artículo 10 de la Ley 153 de 1887, esta norma inicialmente fue concebida para la Corte Suprema de Justicia, pero al entrar en

---

<sup>35</sup> Ley 153 de 1887. Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. 24 de agosto de 1887 (Colombia).

funcionamiento el Consejo de Estado, fue aplicada por esta última corporación. En este orden de ideas, el Consejo de Estado retoma la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia.

La perspectiva formal y positiva se evidenció en el Consejo de Estado desde su entrada en funcionamiento, entendiendo por jurisprudencia dos decisiones uniformes sobre un punto de derecho atribuyendo a la sala plena la competencia para modificarla<sup>36</sup>. Sin embargo, en la práctica nunca cobro vigencia un proceso efectivo de unificación de jurisprudencia de la sala plena en el Consejo.

En el período de tiempo de 1914 a 1991, el proceso de construcción de la jurisprudencia en los procesos decisorios evidencia un enfoque positivista, y lejos de abordarse y constituirse la jurisprudencia como una fuente de derecho obligatoria. En consecuencia, la jurisprudencia constituye para el Consejo de Estado una fuente auxiliar del derecho que no obliga al resto de la jurisdicción, lo que no obsta para que la unificación jurisprudencial sea realizada por la Sala Plena debido a que una norma le atribuye esta competencia.

Con la entrada en vigencia de la Carta Política en Colombia de 1991 y las acciones constitucionales, el Consejo de Estado comienza a tener en cuenta en sus fallos en forma más clara la jurisprudencia o el precedente jurisprudencial, en casos análogos, emanados por otras altas cortes. De esta forma acoge, las posturas ya decantadas y consolidadas principalmente por la Corte Constitucional de Colombia frente al precedente en materia de derechos fundamentales.

---

<sup>36</sup> “Para los efectos del Artículo 24 del Decreto-Ley 528 de 1964, se entiende por jurisprudencia dos decisiones uniformes sobre un mismo punto de derecho proferidas por cualquiera de las Salas o Secciones. Todo cambio de jurisprudencia corresponde hacerlo a la Sala Plena Contenciosa, previa convocatoria hecha por la Sala o Sección que conozca del asunto. La manifestación expresa de un consejero dentro de la respectiva Sección es suficiente para que el asunto sea llevado a la Sala Plena. Ésta resolverá, previo informe de la Relatoría si hay cambio de jurisprudencia.” (García, 2013, p 36)

Sin embargo, este trabajo de aplicación sistemática de la jurisprudencia de otras altas cortes, no se observa con la misma extensión frente a temas de su competencia, salvo en los últimos periodos en donde se ha acentuado el valor de la jurisprudencia y así se reflejó en el nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo. En todo caso, en este periodo el escenario que se observa en los fallos del Consejo de Estado, no identifica aún una estructura o metodología sobre el uso del concepto de línea jurisprudencial, es decir, un concepto que de manera transversal muestre como paulatinamente evoluciona con carácter vinculante un precedente.

Finalmente, con Ley 954<sup>37</sup> del Congreso de Colombia (2005), se da por concluida la en el mundo jurídico la existencia del recurso extraordinario de súplica como mecanismo de unificación jurisprudencial y se ratifica el carácter auxiliar de la jurisprudencia, tal como se muestra a continuación: “Recurso extraordinario de súplica. Derógase el artículo 194, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, del Código Contencioso Administrativo” (art. 2).

En el período 1998-2012 el Consejo de Estado en consonancia con lo indicado en sentencia C-836 de 2001 encuentra la necesidad de acoger las posturas ya decantadas y consolidadas por la Corte Constitucional de Colombia, frente a la evolución jurisprudencial en materia de derechos fundamentales y el valor de la jurisprudencia<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ley 954 de 2005, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia. 27 de abril de 2005 (Colombia).

<sup>38</sup> Conforme a las indicaciones de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de septiembre de 2004, Radicado No. 44001-23-31-000-2004-0030-01(3461), Consejera Ponente María Nohemí Hernández Pinzón (citada en (García, Morales, Noches, & Torres, 2014): “*No quedaría completo*”).

### 6.2.1. El Precedente Jurisprudencial Contencioso Administrativo en la actualidad

Con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo citado por El Congreso de Colombia (2011)<sup>39</sup> se reconoce el valor de la jurisprudencia como fuente de derecho en forma expresa. El nuevo Código identifica en su artículo 10 el concepto de uniformidad en la aplicación de las normas y la jurisprudencia:

El deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas (art.10)

---

*el análisis si se dejara de lado el tema fundamental de los precedentes jurisprudenciales, de la forma como en la administración de justicia se han resuelto casos similares, a los cuales pretende el apelante que se esté esta Corporación al momento de decidir esta controversia. Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la C.N., los jueces en sus decisiones solamente están sometidos al imperio de la ley, y la jurisprudencia, entre otros, corresponde a un criterio auxiliar al que puede recurrir el operador jurídico en su labor de decir el derecho; aunque los precedentes no tienen la categoría de fuente formal de Derecho, entrelazados con el derecho a la igualdad adquieren fuerza vinculante en la actividad judicial, pues donde existe la misma razón debe aplicarse la misma solución, o si se prefiere, ante la identidad de elementos de dos casos, es de esperarse que la solución sea igual.*

Sin embargo, debe comprenderse que el precedente no es una camisa de fuerza o una posición institucional pétrea e inmodificable, pues dada la autonomía e independencia inmanentes a la función de administrar justicia, es admisible que el juez pueda volver sobre sus tesis y mantenerlas, modificarlas o cambiarlas totalmente, lo cual se justifica por una nueva lectura de un precepto normativo de la cual se obtenga una otra forma de resolver el problema y por la evolución de las circunstancias que antaño rodearon un caso concreto. Ahora, apartarse de los precedentes no viene a constituir vulneración al derecho fundamental de la igualdad y menos de la confianza legítima, en la medida que el cambio de jurisprudencia sea debidamente explicado, bien sea de forma expresa o ya tácitamente por las explicaciones que vertidas en la decisión, ofrezcan claridad sobre la razón del cambio jurisprudencial” (p. 40).

<sup>39</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Art.10. 2 de julio de 2012 (Colombia).

Este artículo, fue declarado exequible condicionadamente, mediante la sentencia de la Corte Constitucional (2011) C-634<sup>40</sup>, en el entendido de que las autoridades tendrán en cuenta, no solo las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, sino también de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Se introduce un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en la jurisdicción contenciosa, que busca darle valor relevante a la jurisprudencia que haya promulgado el Consejo y, limitado únicamente contra “las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos” que hayan alterado la jurisprudencia emitida por este órgano de cierre (El Congreso de Colombia 2011, art.26).

Ahora bien, se observa la causal única por la cual procede<sup>41</sup>, artículos 270 y 271<sup>42</sup> - definiendo los fallos que se consideran de unificación de la jurisprudencia indicando que no

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-634/11.M.P.Luis Ernesto Vargas Silva:24 de agosto de 2011 (Colombia).

<sup>41</sup> Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, “Capítulo II, recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia. Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”

<sup>42</sup> Ley 1437 De 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”: “Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36ª de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. **En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las**

solamente se circunscribe a los casos en que se contrarié una jurisprudencia unificada por la sala plena, sino también frente a jurisprudencia de las secciones. Entonces, la unificación jurisprudencial responde a la necesidad de otorgarle fuerza vinculante a la jurisprudencia en un Estado Social de Derecho y con ello coherencia y seguridad jurídica al ordenamiento. (El Congreso de Colombia, 2011)

En ese orden de ideas, se resaltan algunos aspectos importantes dentro de la evolución de la materia en el Consejo de Estado, que pueden resumirse de la siguiente manera:

i. El respeto por las decisiones de jueces de superior jerarquía y en especial de los órganos de cierre, en donde el Consejo de Estado se considera por la misma ley y jurisprudencia como órgano de cierre en la definición del derecho.

ii. La necesidad de respetar los avances jurisprudenciales y solamente tener la posibilidad de apartarse de ellos si cumplen con los postulados que legitimarían esa actuación con base en el desarrollo dado por la Corte Constitucional.

iii. La argumentación sistemática y armónica de los fallos, con base en la naturaleza de las acciones sobre las cuales deben fallar y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, sin olvidarse la jurisprudencia existente al interior de la Corporación.

---

**secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. (resaltado fuera de texto) (...)**”.

Así las cosas, dentro de la jurisdicción contencioso administrativa se observa la aceptación en relación con la obligatoriedad de la jurisprudencia y el respeto por el precedente del Consejo de Estado.

### **6.3. EL MODELO DE DIEGO LÓPEZ MEDINA COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL**

El desarrollo del análisis jurisprudencial de una manera organizada y clara impone la necesidad de manejar la información de una forma sistemática, con el objetivo de identificar patrones o variaciones en las decisiones judiciales y específicamente establecer con cierto grado de precisión la línea decisional y la dinámica de la misma a la hora de aclarar las posturas tomadas para decidir respecto de un tema en específico.

En Colombia, el autor López Medina a través de su obra “El Derecho de los Jueces”<sup>43</sup> se ha convertido en un referente fundamental a tener en cuenta a la hora de establecer la metodología que permita ejecutar un estudio acucioso de las decisiones judiciales a través de la denominada línea jurisprudencial; más si se tiene en cuenta la importancia de la teoría del precedente judicial al momento de dictar sentencia frente a casos concretos.

Si bien López Medina establece la metodología de creación de línea jurisprudencial aplicada a las decisiones de la Corte Constitucional, no es menos cierto que esta sirve de fundamento y base para realizar una revisión adecuada a las sentencias proferidas por otras altas cortes y

---

<sup>43</sup> López Medina, Diego Eduardo (2015), El Derecho de los Jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial., Bogotá D.C., Colombia: Legis Editores S.A.

específicamente las proferidas por el Consejo de Estado; más si se tiene en cuenta que la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – estableció la importancia de que las diferentes autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de un manera uniforme a aquellos asuntos en que se presenten supuestos fácticos y jurídicos semejantes; lo que implica la necesidad de unificar criterios jurisprudencialmente.

En su libro, el profesor López Medina parte de la premisa de línea jurisprudencial como aquel método para graficar de manera organizada las posiciones asumidas en las decisiones judiciales, lo que facilita el análisis de las posturas tomadas por los cuerpos colegiados en el transcurso del tiempo respecto del problema jurídico concreto que se plantea. Por otra parte, el diseño de la línea jurisprudencial permite vislumbrar si la posición frente a un tema al momento de dictar sentencia es variable o si por el contrario existe reiteración en las posiciones a la hora de fallar, lo que trae consigo la regla de reiteración de jurisprudencia y con ello la necesidad de exigir la aplicación de un criterio unificado e igual frente a casos semejantes basado en la idea del precedente judicial vinculante.

En cuanto a la metodología específica para la elaboración de la línea jurisprudencial, el profesor López Medina considera determinante en primer lugar plantear el problema jurídico a resolver de una manera concreta y precisa respecto del tema específico que se quiere abordar. Una vez identificado el problema jurídico se debe iniciar la búsqueda de aquellas sentencias que cuenten con patrones fácticos similares, preferiblemente de los órganos de cierre que resuelven el asunto conforme a su competencia.

En este punto, es importante establecer que existen fallos importantes para la elaboración de línea jurisprudencial como lo son: 1) aquel que resuelve el caso concreto por primera vez, 2) aquellos que consolidan el estudio del caso, crean sub - reglas de aplicación y profundizan el análisis del tema, 3) aquellos que modifican o varían la posición de la decisión 4) aquel que re conceptualiza el tema y 5) aquel fallo dominante que contiene los criterios vigentes y dominantes sobre el problema. Por otra parte, también se deben identificar aquellas decisiones que carecen de importancia para la elaboración de la respectiva línea jurisprudencial por cuanto son extremadamente abstractas, no tienen relación con el caso concreto, son confusas, no son concluyentes, carecen de una argumentación suficiente, son reiterativas y aplican la razón de la decisión con fundamento en decisiones anteriores.

Ahora bien, para la elaboración de la línea jurisprudencial resulta fundamental identificar la denominada “Sentencia Arquimédica”, entendida esta como la decisión judicial con supuestos facticos similares más reciente en el tiempo y que servirá como punto de partida para la revisión de otras decisiones bajo el proceso de “ingeniería de reversa”, consistente en la revisión y estudio de las sentencias citadas en la Sentencia Arquimédica y que permite conseguir el conjunto de sentencias que pueden estar relacionadas con el tema; a este conjunto de sentencias se lo denomina “nicho citacional” o “universo jurisprudencial”.

Una vez identificado el *nicho citacional*, es fundamental ubicarlas en una línea temporal y revisar si cada decisión coincide o difiere de la decisión inmediatamente anterior en el tiempo, con el fin de determinar si existe una posición unificada respecto del tema o si por el contrario ha existido cambio de las posturas en cuanto al argumento principal o también denominado “ratio decidendi”. Al respecto se debe entender la *ratio decidendi* como el fundamento principal o la

razón para decidir sobre el asunto en estudio; al respecto la Corte Constitucional en Sentencia SU-047 de 1999<sup>44</sup> definió a la *ratio decidendi* estableciendo que es “la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive”.

Para finalizar el estudio de la línea jurisprudencial conforme la metodología establecida por López Medina, es importante una vez analizada cada sentencia, ubicarla en uno de los extremos o puntos intermedios de la posible respuesta al problema planteado con el fin de trazar la línea decisional adoptada por el órgano competente durante el espacio temporal revisado e identificar las sentencias importantes o determinantes de la línea conforme a los criterios antes establecidos.

Una vez explicada de manera general las herramientas de análisis del precedente jurisprudencial a través de la revisión dinámica y estática del mismo; en el presente estudio se procederá a su aplicación con el ánimo de determinar la línea jurisprudencial que ha delineado el Consejo de Estado, en relación con el reconocimiento de la pensión gracia para los docentes, en aquellos casos en que los recursos con el cual fueron cancelados sus salarios tuvieron como origen el situado fiscal – hoy S.G.P.

Antes de iniciar el respectivo análisis jurisprudencial, vale la pena resaltar que para la creación del nicho citacional e identificación de las sentencias proferidas por éste órgano de cierre, no solo se acudió a la aplicación de la denominada *ingeniería de reversa*, sino que además de ello se hizo necesario realizar una revisión jurisprudencial principalmente a través de la

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-047, Magistrados Ponentes Carlos Gaviria Díaz - Alejandro Martínez Caballero. 29 de enero de 1999 (Colombia).

*Relatoría del Consejo de Estado* y páginas de internet especializadas en el campo jurídico, para que a través de la búsqueda de palabras claves relacionadas con el tema, se pudiera encontrar los pronunciamientos, toda vez que la mayoría de las Sentencias que estudian el asunto en específico, pocas veces se refirieron a decisiones anteriores o citaron otros fallos en el mismo sentido.

## **7. LINEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA PENSIÓN GRACIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, A DOCENTES CUYO SALARIO HABRÍA SIDO CANCELADO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL O DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

### **7.1. NICHOS CITACIONAL (UNIVERSO JURISPRUDENCIAL)**

En el nicho citacional se encuentran la totalidad de las Sentencias proferidas por el Consejo de Estado que hacen referencia específicamente al tema estudiado y que por su importancia y trascendencia se deben tener en cuenta para la elaboración de la línea jurisprudencial. Dentro del mismo se observan la *sentencia fundadora*, las *sentencias confirmatorias de la posición acogida por la sentencia fundadora*, la *sentencia hito*, las *sentencias confirmatorias de la posición acogida por la sentencia hito* y la *sentencia Arquimédica*.

Al respecto vale la pena precisar que el estudio sobre el tema en concreto por parte del Consejo de Estado y específicamente por la Sección Segunda de dicha corporación, inició en el año 2007, donde se identifica la *Sentencia Fundadora* y se extiende hasta marzo del año 2018, donde se encuentra la denominada *Sentencia Arquimédica*.

En la tabla que se anexa a continuación se encuentran las sentencias que conforman el nicho citacional en relación con la procedencia de la pensión gracia para los docentes cuyo salario habría sido cancelado con recursos del situado fiscal, hoy denominado SGP:

**Tabla 1. Nicho Citacional (Universo Jurisprudencial)**

FECHA EN QUE FUE PROFERIDA LA SENTENCIA	RADICADO INTERNO DEL EXPEDIENTE	CONSEJERO PONENTE	SECCION-SUBSECCION QUE PROFIERE LA DECISIÓN
11-oct-07	1407-06	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren	Segunda – A
04-nov-10	1815-09	Bertha Lucia Ramírez De Páez	Segunda – B
17-feb-11	1967-10	Bertha Lucia Ramírez De Páez	Segunda – B
07-jul-11	2488-10	Bertha Lucia Ramírez De Páez	Segunda – B
11-ago-11	1908-10	Bertha Lucia Ramírez De Páez	Segunda – B
02-may-13	2457-12	Bertha Lucia Ramírez De Páez	Segunda – B
02-jun-16	2748-14	Luis Rafael Vergara Quintero	Segunda – A
16-jun-16	3533-14	William Hernández Gómez	Segunda – A
29-sep-16	2201-14	William Hernández Gómez	Segunda – A
06-oct-16	1685-15	César Palomino Cortés	Segunda – B
17-nov-16	3678-14	Gabriel Valbuena Hernández	Segunda – A
24-nov-16	1877-13	Gabriel Valbuena Hernández	Segunda – A
02-mar-17	2046-15	Rafael Francisco Suarez Vargas	Segunda – A
02-mar-17	2309-14	William Hernández Gómez	Segunda – A
23-mar-17	3764-14	César Palomino Cortés	Segunda – B
05-abr-17	3359-14	William Hernández Gómez	Segunda – A
18-may-17	3948-14	César Palomino Cortés	Segunda – B
01-jun-17	2854-15	César Palomino Cortés	Segunda – B
06-jul-17	4537-16	César Palomino Cortés	Segunda – B
26-oct-17	0867-15	César Palomino Cortés	Segunda – B
26-oct-17	2215-15	César Palomino Cortés	Segunda – B
16-nov-17	2784-14	William Hernández Gómez	Segunda – A
01-mar-18	2404-17	César Palomino Cortés	Segunda – B
22-mar-18	1999-17	César Palomino Cortés	Segunda – B
21-jun-18	3805-14	Carmelo Perdomo Cuéter	Segunda (Sala plena)

**Fuente:** Esta investigación

## 7.2. SENTENCIA FUNDADORA DE LA LÍNEA

Como *Sentencia Fundadora* se encuentra el fallo con radicación número: 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06) de once (11) de octubre de dos mil siete (2007), Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, la cual hace alusión a que si la labor de la docente ha sido pagada con recursos del Situado Fiscal y después del S.G.P., el tiempo de servicios prestado no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que, sus salarios han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, incumpliendo el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

**Tabla 2: Sentencia Fundadora – Asunto (1407-06).**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
Sentencia: 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06)
Fecha: Once (11) de octubre de dos mil siete (2007)
Órgano que resuelve: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren
Actor: Matilde Rondón Herrera
Demandado: Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> Informa la señora Matilde Rondón Herrera, que nació el 15 de junio de 1951 y prestó sus servicios durante más de veinte (20) años al Estado como docente oficial; al cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a la pensión gracia, solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social su reconocimiento. Mediante la Resolución No. 07578 del 23 de abril de 2002, la entidad demandada resolvió negativamente la petición, decisión que fue confirmada primero mediante la Resolución No. 14985 del 17 de junio de 2002, al momento de resolverse el recurso de reposición, y después mediante Resolución 06706 del 13 de noviembre de 2003, por medio de la cual la Asesora de la Gerencia General de la Caja Nacional de Previsión Social, resolvió la apelación interpuesta.
<b>Problema jurídico</b> ¿La señora Matilde Rondón Herrera, tiene derecho a que entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913

<p>y demás normas que regulan dicha prestación, teniendo en cuenta que la demandante reconoce que laboró entre el 8 de mayo de 1982 y el 2 de febrero de 1997, como docente nacional, pagada con dineros de la Nación, por conductos de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por el situado fiscal?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b>  Si bien la demandante comprobó haber ejercido un periodo al servicio de la educación territorial, el resto del periodo lo prestó con cargo a la Nación, razón por la cual, conforme a lo ya expuesto, no es posible convalidar este último tiempo para computar el requerido legalmente para hacerse acreedor de la pensión gracia solicitada.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b>  La actora estuvo vinculada al Distrito Capital de Bogotá desde el año de 1973 hasta el año de 1978, año en el cual renunció al cargo de maestra dependiente de la División de Enseñanza Primaria. Su posterior vinculación educativa ocurrió hasta el 8 de mayo de 1982, al “Normal Nacional de Señoritas del municipio de Abejorral”, pero ya nombrada como docente nacional, pagada con recursos del situado fiscal.</p>
<p><b>Sub argumentos</b>  La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.  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 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.  La excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que, a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006) en el proceso instaurado por MATILDE RONDON HERRERA contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.</p>

**Fuente:** Esta investigación basada en (Consejo de Estado, 2018)

En este fallo el Consejo de Estado por primera vez se refiere al origen de los recursos con los que se pagaron los salarios de la docente Matilde Rondón Herrera para determinar si se le debe

reconocer el derecho a la pensión gracia. En esa oportunidad se consideró que la demandante no acreditó el requisito relacionado con los 20 años de servicios, por cuanto un periodo de tiempo laborado por la misma fue en calidad de docente nacional.

A juicio de esta alta corporación, la calidad de docente nacional se debe a que sus salarios fueron pagados con recursos del situado fiscal, concluyendo con ello que estos dineros provienen del Tesoro Nacional. De la posición asumida por el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, se puede decir que la conclusión a la que llegó el Alto Tribunal carece de sustento alguno, porque no realiza ningún análisis de fondo que sirva de fundamento para concluir que los dineros girados por el situado fiscal son de orden nacional, sino que simplemente así lo afirma.

### **7.3. SENTENCIA HITO (RECONCEPTUALIZA EL CASO INVESTIGADO)**

Según Consejo de Estado, (2013) , ccomo *Sentencia Hito* se resalta el fallo con radicación número: 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12)<sup>45</sup> en el cual la Corporación cambia su posición y afirma en el caso concreto que la demandante ostentó la condición de docente territorial, pues el acto de nombramiento fue suscrito por una autoridad de dicho orden, cuya nómina se pagaba con recursos de éste, en consecuencia es procedente el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia reclamada.

**Tabla 3. Sentencia Hito – Asunto (2457-12)**

<b>: IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
Sentencia: 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12)
Fecha: Dos (2) de mayo de dos mil trece (2013)

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 2457-2012. C.P. Bertha Lucia Ramírez; 2 de mayo de 2013 (Colombia).

Órgano que resuelve:: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez.
Actor: Ana Isabel Correa de Mejía
Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE en Liquidación
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La señora Ana Isabel Correa de Mejía nació el 16 de febrero de 1956 y prestó sus servicios como maestra así: a) Nacionalizada: Del 1 de marzo de 1973 al 30 de julio de 1982 (menos 2 meses de licencia e interrupciones): 9 años y 9 días. b) Territorial: Del 28 de julio de 1997 (fecha de expedición de la Resolución No. 001222 que incluyó a la accionante en la planta de personal del Departamento) al 27 de octubre de 2011 (fecha en que se profirió la certificación laboral): 14 años, 2 meses y 29 días.</p> <p>El 24 de marzo de 2006, la señora Ana Isabel Correa de Mejía solicitó el reconocimiento de la pensión gracia. El 4 de mayo de 2007, a través de la Resolución No. 17470, el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., negó la solicitud de pensión gracia argumentando que la actora no demostró el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, es decir, 20 años de servicio en la docencia oficial del orden Departamental, Municipal o Distrital. El 10 de septiembre de 2008, mediante la Resolución No. 45787, el Gerente General de la entidad demandada desató el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La señora Ana Isabel Correa de Mejía, tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el status, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación.</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>La interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>En el plenario reposa la Resolución No. 001222 de 28 de julio de 1997, emanada de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander, “(...) <i>Por el (sic) cual se crea la PLANTA DE PERSONAL Directivo Docente y Docente del Departamento Norte de Santander por Municipio y por centro educativo (...)</i>”; en este acto se cita a la actora como docente de la Escuela Urbana de Varones - Situado (fls. 159 a 162).</p> <p>La Resolución en referencia es consonante con los mandatos de la Ley 60 de 1993, que en su artículo 3° estableció la competencia de los Departamentos para dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus Municipios la prestación del servicio de educación en los niveles de</p>

preescolar, básica primaria y secundaria y media, previendo expresamente que *“La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios (...)”*.

En virtud de la mencionada Resolución No. 001222 de 28 de julio de 1997, y a partir de la fecha de su expedición, la interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.

En consecuencia, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar porque la interesada tiene una vinculación del orden territorial y, por lo tanto, cumple con los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia reclamada.

#### Sub argumentos

La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

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 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.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, exige que la condición de docente nacionalizado se hubiese obtenido antes del 31 de diciembre de 1980. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa citada, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.

#### DECISUM DE LA PROVIDENCIA

El Consejo de Estado, REVOCÓ la Sentencia de 3 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que negó las súplicas de la demanda incoada por Ana Isabel Correa de Mejía contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación. En su lugar, DECLARÓ la nulidad de las Resoluciones Números 17470 de 4 de mayo de 2007 y 45787 de 10 de septiembre de 2008, suscritas por el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E, mediante la cuales se le negó a la actora el reconocimiento de la pensión gracia reclamada y ORDENÓ a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación a reconocer y pagar la pensión gracia a la señora Ana Isabel Correa de Mejía, a partir del 19 de julio de 2008 y liquidada con el 75% de todo lo devengado en el último año en que consolidó su estatus pensional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Fuente:** Esta investigación basada en (Consejo de Estado, 2013)

En este fallo el Consejo de Estado, resuelve dejar de lado la posición que había venido asumiendo hasta agosto del año 2011 con fundamento en lo establecido por el Congreso de la República (1993) mediante la Ley 60, el cual estableció que:

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, **con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental**, distribuida por municipios (...) (art.3).

*Si bien es el primer fallo* en el que se cambia la postura anterior, se debe advertir que el argumento para cambiar su postura no fue más allá de citar el artículo de la Ley 60 de 1993, *sin que se hiciera referencia a la naturaleza de los recursos provenientes del situado fiscal* o del SGP; como consecuencia, se consideró que las pretensiones de la demanda estaban llamadas a prosperar por cuanto la interesada a juicio de esta corporación tenía una vinculación del orden territorial y, por lo tanto, cumplía con los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia reclamada.

#### **7.4. SENTENCIA CONFIRMADORA DE LA POSTURA ESTABLECIDA EN LA SENTENCIA HITO (COMPLEMENTA LA LÍNEA)**

Ahora bien, en este punto es preciso mencionar una de las sentencias que complementó las posturas establecidas en la anterior para el caso según Consejo de Estado (2016), en la que con fundamento según Consejo de Estado, (2015)<sup>46</sup>, se concluyó *Que los dineros girados a las*

---

46 Consejo de Estado. Sala de Consulta. Radicado Número 11001-03-06-000-2014-00287-00(2240), C.P. German Alberto Bula Escobar; 27 de agosto de 2015 (Colombia).

*entidades territoriales provenientes del situado fiscal - hoy S.G.P. - hacen parte de los recursos de los entes territoriales, considerados exógenos* porque no son producidos por las entidades territoriales pero no pueden tenerse como recursos nacionales. En virtud de lo anterior, es procedente el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia.

**Tabla 4. Sentencia confirmadora de la postura de Sentencia Hito– Asunto (2748-14).**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
Sentencia: 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14)
Fecha: Dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016)
Órgano que resuelve:: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero.
Actor: Genoveva Arriaga Hinestroza
Demandado: Cajanal EICE En Liquidación - Hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p>Hechos</p> <p>La demandante nació el 4 de enero de 1956. Prestó sus servicios en el Departamento del Chocó, como docente en el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 1975 y el 31 de diciembre de 1976 en la Institución Educativa Escuela Rural Mixta de Villa Claret – Lloró, de carácter Departamental y sus salarios se pagaban con recursos del situado fiscal hoy Sistema General de Participaciones.</p> <p>También, laboró como docente de primaria con tipo de vinculación del orden territorial desde el 23 de noviembre de 1990 hasta el 2 de diciembre de 1990, desde el 21 de enero de 1991 hasta el 2 de diciembre de 1991, desde el 21 de enero de 1992 hasta el 1 de diciembre de 1992, y desde el 8 de febrero de 1993 y hasta el día de expedición del certificado aún se encontraba laborando y/o activa.</p> <p>Mediante Resolución No. UGM 004121 de 16 de agosto de 2011, expedida por CAJANAL EICE en liquidación, se le negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia y posteriormente con Resolución No. UGM 038835 de 16 de marzo de 2012, proferida por el Liquidador de la CAJANAL EICE en liquidación, se resolvió el recurso de reposición confirmando la anterior resolución.</p>
<p>Problema jurídico</p> <p>¿La demandante tiene derecho a que la “UGPP” le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913, cuando sus servicios fueron pagados con recursos del Situado Fiscal y posteriormente del Sistema General de Participaciones?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
Tesis del Consejo de Estado

Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales.

#### Argumento central del Consejo de Estado

Teniendo claro que la demandante cumplió 50 años de edad el 4 de enero de 2006; se vinculó al servicio docente antes del 31 de diciembre de 1980, exactamente el 25 de marzo de 1975, su vinculación fue de carácter territorial, y el estatus pensional lo adquirió el 8 de julio de 2009, fecha en la que cumplió los 20 años de servicio, no queda duda de que las súplicas de la demanda están llamadas a prosperar, pues cumplió en forma suficiente los requisitos que exige la ley para acceder a la pensión gracia reclamada.

#### Sub argumentos

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

Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.

#### DECISUM DE LA PROVIDENCIA

El Consejo de Estado, REVOCÓ la sentencia de 04 de abril de 2014, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “C” negó las súplicas de la demanda incoada por la señora Genoveva Arriaga Hinestroza contra CAJANAL EICE en liquidación –hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-. En su lugar, dispuso DECLÁRAR la nulidad de las Resoluciones No. UGM 004121 de 16 de agosto de 2011 y No. UGM 038835 de 16 de marzo de 2012, expedidas por CAJANAL EICE en liquidación -hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante.

Así mismo, ORDÉNAR a CAJANAL EICE en liquidación –hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, el reconocimiento y pago de la pensión jubilación gracia a la señora Genoveva Arriaga Hinestroza efectiva a partir del 8 de julio de 2009 en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el status.

**Fuente:** Esta investigación en base a (Consejo de Estado, 2016)

Además, en este pronunciamiento, el Consejo de Estado por primera vez analiza el origen y la naturaleza de los recursos provenientes del situado fiscal y del S.G.P., concluyendo que *estos son propios de los entes territoriales y que por tal motivo los dineros girados a los mismos no pueden ser considerados de la Nación*, lo que implica que la demandante tiene el derecho a que se le reconozca la pensión gracia.

## **7.5. PUNTO ARQUIMÉDICO (SENTENCIA MAS RECIENTE DE LA LINEA)**

En el tema que se estudia, corresponde a la *Sentencia Arquimédica* el fallo proferido por el Consejo de Estado (2018)<sup>47</sup>, con ponencia del Magistrado Carmelo Perdomo Cuéter. En esta decisión se hace referencia a un número importantes de Sentencias proferidas por el Consejo de Estado y que se analizan en el presente estudio. De igual manera el fallo se encuentra revestido de gran importancia por cuanto se trata de una sentencia de unificación a través del cual se busca unificar jurisprudencia respecto del tema y sentar reglas claras para solucionar aquellos asuntos donde se presenten situaciones similares.

En dicha *Sentencia Arquimédica* toma real importancia el análisis del origen y naturaleza de los recursos para dar respuesta al problema jurídico planteado por el Consejo de Estado. La revisión del tema en específico fue analizada por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante auto del 15 de febrero de 2018, a través del cual determinó asumir conocimiento de la demanda presentada por la docente Gladys Amanda Hernández Triana, con el

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14), C.P. Carmelo Perdomo Cueter; 21 de junio de 2018 (Colombia).

propósito de proferir sentencia de unificación dada la importancia jurídica del asunto en estudio.

A continuación, se expone el problema jurídico analizado por el Consejo de Estado en este fallo:

**Tabla 5. Sentencia Arquimédica – Asunto (3805-14) – Sentencia de Unificación.**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
Sentencia: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)
Fecha: Veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)
Órgano que resuelve:: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter
Actor: Gladys Amanda Hernández Triana
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La señora Gladys Amanda Hernández Triana relató que nació el 29 de octubre de 1952 y que prestó sus servicios como docente oficial territorial por más de 20 años.</p> <p>El 24 de abril de 2008, la señora Gladys Amanda Hernández Triana solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, petición que le fue negada mediante Resolución UGM 23107 de 28 de diciembre de 2011, luego de haber sido reclamada en diferentes oportunidades (16 de abril de “009, 11 de octubre de 2010 y 22 de junio de 2011). Según la demandante, la entidad no tuvo en cuenta el tiempo trabajado como docente en interinidad entre el 11 de febrero de 1974 y el 12 de abril de 1975, para acreditar el requisito de vinculación anterior a 31 de diciembre de 1980.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La señora Gladys Amanda Hernández Triana, tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan.</p> <p>Para lo anterior, corresponde determinar si los docentes nombrados por entidades territoriales, financiados en su momento con recursos del situado fiscal, posteriormente sistema general de participaciones, en cuya vinculación además haya intervenido el respectivo fondo educativo regional (FER), ostentan la condición de educadores nacionales en virtud de que los recursos para el pago de sus acreencias labores provienen directamente de la Nación.</p> <p>Se debe precisar además si la interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>

#### Tesis del Consejo de Estado

La condición o naturaleza jurídica del vínculo docente – nacional, nacionalizado o territorial – no está determinado por el origen de los recursos destinados para cubrir las acreencias que genera el respectivo vínculo. Por el contrario, ello obedece a las circunstancias establecidas por el legislador en la referida norma, que determinan, en principio, cuáles docentes son beneficiarios del régimen prestacional reclamado en el sub lite. Así, tal como se explicó lo esencialmente relevante es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

Ello implica, en lo que respecta a los docentes territoriales, por una parte, que los pagos de sus acreencias provenían directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas – situado fiscal – cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y por otra, 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.

#### Argumento central del Consejo de Estado

Se tiene que la demandante acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educadora territorial, bajo la dirección del Distrito Capital de Bogotá. Así las cosas, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles distritales por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (11 de febrero de 1974), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 29 de octubre de 2002) y observar una buena conducta en su desempeño como docente.

#### Sub argumentos

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.

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.

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 el sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3135 de 1968; y 60, inciso 2° de la ley 24 de 1988).

Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, 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*.

No es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se conviertan 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 y asimismo, este último,

certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen origen o fuente en la Nación. Para probar la calidad de docente territorial se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en 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.

Las reglas de unificación consignadas en esta providencia se deben aplicar de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de resolución, tanto en sede administrativa como en judicial, de conformidad con los lineamientos señalados. Se precisa que los casos respecto de los cuales haya operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables. De conformidad con lo estipulado en los artículos 10 y 102 del CPACA, las pautas jurisprudenciales aquí adoptadas son extensibles a todas las personas que acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

#### DECISUM DE LA PROVIDENCIA

El Consejo de Estado, REVOCÓ la Sentencia de primera instancia de 13 de junio de 2014, que negó las súplicas de la demanda y en su lugar se declarará nula la Resolución UGM 23107 del 28 de diciembre de 2011 y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia deprecada, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su status pensional.

**Fuente:** Esta investigación en base a (Consejo de Estado, 2010)

Como se observa de la tabla antes expuesto, en esta última decisión el Consejo de Estado asume la posición de reconocer a la docente demandante la pensión gracia, al considerar que cumple con los requisitos para su otorgamiento, principalmente el requisito de no haber recibido, ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional por cuanto los recursos con los que se pagó los salarios de la docente provenientes del S.G.P. no pertenecen a la Nación, sino que son propios del ente territorial. Lo anterior sin que le afecte para el reconocimiento de la pensión que en su vinculación además haya intervenido el respectivo fondo educativo regional (FER). En esta sentencia el Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena establece unas reglas claras de unificación de criterios, tal como se recogen en el acápite de la tabla 5 denominado “*Sub - argumentos*”.

## 7.6. GRÁFICA DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

A continuación, se procede a realizar la gráfica de la línea jurisprudencial, ubicando las Sentencias proferidas por el Consejo de Estado en el periodo comprendido entre el año 2010 y 2018, las cuales se enmarcan en una de las dos posiciones asumidas por este órgano de cierre durante el tiempo antes mencionado:

**Tabla 6. Línea jurisprudencia – procedencia de la pensión gracia cuyo salario habría sido cancelado con recursos del situado fiscal o del Sistema General de Participaciones.**

¿Procede el reconocimiento de la pensión gracia cuando el tiempo de servicios desempeñado por el docente fue remunerado con recursos del situado fiscal hoy Sistema General de Participaciones (SGP)?	
RESPUESTAS	
NO	SI
<p>Por cuanto los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación pertenecen a los recursos de la Nación, por lo cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de nacional, incumpliendo el requisito consagrado en la ley para hacerse acreedores de dicha prestación.</p>	<p>Por cuanto los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional, cumpliendo el requisito consagrado en la ley para hacerse acreedores de dicha prestación.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sent. 1407-06 de 11/10/2017 M.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Sección Segunda – B</li> <li>○ Sent. 1815-09 de 04/11/2010 M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ Sección Segunda – B</li> <li>○ Sent. 1967-10 de 17/02/2011 M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ</li> </ul>	

Sección Segunda – B

- Sent. 2488-10 de 07/07/2011  
M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ  
DE PAEZ  
Sección Segunda – B
- Sent. 1908-10 de 11/08/2011  
M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ  
DE PAEZ  
Sección Segunda – B

- Sent. 2457-12 de 02/05/2013  
M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ  
DE PAEZ  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 2748-14 de 02/06/2016  
M.P. LUIS RAFAEL VERGARA  
QUINTERO  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 3533-14 de 16/06/2016  
M.P. WILLIAM HERNANDEZ  
GOMEZ  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 2201-14 de 29/09/2016  
M.P. WILLIAM HERNANDEZ  
GOMEZ  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 1685-15 de 06/10/2016  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 3678-14 de 17/11/2016  
M.P. GABRIEL VALBUENA  
HERNANDEZ  
Sección Segunda – A

- ▣ Sent. 1877-13 de 24/11/2016  
M.P. GABRIEL VALBUENA  
HERNANDEZ  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 2046-15 de 02/03/2017  
M.P. RAFAEL FRANCISCO  
SUAREZ VARGAS  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 2309-14 de 02/03/2017  
M.P. WILLIAM HERNANDEZ  
GOMEZ  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 3764-14 de 23/03/2017  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 3359-14 de 05/04/2017  
M.P. WILLIAM HERNANDEZ  
GOMEZ  
Sección Segunda – A
- ▣ Sent. 3948-14 de 18/05/2017  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 2854-15 de 01/06/2017  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 4537-16 de 06/07/2017  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B
- ▣ Sent. 0867-15 de 26/10/2017  
M.P. CESAR PALOMINO  
CORTES  
Sección Segunda – B

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sent. 2215-15 de 26/10/2017 M.P. CESAR PALOMINO CORTES Sección Segunda – B</li> <li>■ Sent. 2784-14 de 16/11/2017 M.P. WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Sección Segunda – A</li> <li>■ Sent. 2404-17 de 01/03/2018 M.P. CESAR PALOMINO CORTES Sección Segunda – B</li> <li>■ Sent. 1999-17 de 22/03/2018 M.P. CESAR PALOMINO CORTES Sección Segunda – B</li> <li>❖ Sent. 3805-14 de 21/06/2018 (SUJ-11-S2) M.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER Sección Segunda</li> </ul>
--	---

Fuente: este estudio

**Nota:** a continuación, se presentan el significado de los símbolos utilizados para describir las Sentencias de la línea jurisprudencial.

**Tabla 7. Convenciones del Trazo Jurisprudencial**

❖	Sentencia Arquimédica
●	Sentencia Fundadora
○	Sentencia Confirmatoria de la Sentencia Fundadora
■	Sentencia Hito
▣	Sentencia Confirmatoria de la Sentencia Hito

## **7.7. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN JURISPRUDENCIAL ASUMIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA A LOS DOCENTES QUE LES FUE PAGADO SU SALARIO CON DINEROS PROVENIENTES DEL SITUADO FISCAL HOY DENOMINADO SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)**

Revisados y analizados los diferentes fallos proferidos por el Consejo de Estado (2003) respecto del tema que se estudia; se puede evidenciar que el análisis para establecer el origen de los recursos cuando provienen del S.G.P.- antes Situado Fiscal, en aras poder de determinar si deben ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, fue revisado *por primera vez por el Consejo de Estado a finales del año 2007* al resolver la demanda presentada por la docente *Matilde Rondón Herrera*, quien reclamó el reconocimiento de dicha pensión dentro del asunto 1407-06<sup>48</sup>.

En dicho asunto, la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado con ponencia del Consejero de Estado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, resolvió negar el reconocimiento de la pensión gracia por considerar que la demandante no cumplió con el requisito establecido en el artículo 4º, numeral 3º de la Ley 114 de 1913 relacionado con no haber recibido otra pensión o recompensa cancelada con recurso de la Nación. Dicha decisión tuvo como principal fundamento considerar que la actora de la demanda durante su tiempo de servicio como docente le fueron

---

<sup>48</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 11 de octubre de 2007 (Colombia).

cancelados sus salarios con recursos del Tesoro Nacional, toda vez que los mismos provenían del Situado Fiscal (SF) por conducto del Fondo Educativo Regional (FER). Frente a dicha posición asumida por el Consejo de Estado, es importante comentar que, si bien para esta alta corporación el origen de los recursos con los que se canceló el salario de la docente fue el principal argumento para negar su reconocimiento, en dicho pronunciamiento no se hizo análisis alguno que permitiera determinar los motivos y razones que se tuvieron para sumir esa posición.

Se considera que de manera equivocada y apresurada el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa concluyó que estos recursos son de origen nacional, sin que en ningún aparte del fallo explicara los motivos por los cuales se llegó a dicha conclusión, pasando el tema como desapercibido y dejando de lado realizar un análisis de la naturaleza de estos. Esta postura por medio de la cual se considera que los recursos provenientes del SF – hoy SGP son girados por la Nación, la cual como se ha mencionado careció de sustento normativo, se mantuvo hasta el mes de agosto del año 2011, y fue confirmada en las Sentencias con radicados No. 1815-09<sup>49</sup>, 1967-10<sup>50</sup>, 2488-10<sup>51</sup> y 1908-10<sup>52</sup> proferidas por el Consejo de Estado y con ponencias de la Magistrada Bertha Lucia Ramírez de Páez.

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 25000-23-25-000-2006-02348-01(1815-09), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 4 de noviembre de 2010 (Colombia).

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 05001-23-31-000-2006-03740-01(1967-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 17 de febrero de 2011 (Colombia).

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 68001-23-31-000-2006-01088-01(2488-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 7 de julio de 2011 (Colombia).

<sup>52</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 68001-23-31-000-2006-03214-01(1908-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 11 de agosto de 2011 (Colombia).

Sin embargo, para el año 2013 el Consejo de Estado modifica la posición que había sido asumida entre los años 2007 al 2011 al analizar la demanda presentada por *Ana Isabel Correa de Mejía* dentro del asunto 2457-12<sup>53</sup>. En este pronunciamiento se reconoció a la demandante la pensión gracia teniendo en cuenta lo expresado por el artículo 3 de la Ley 60 de 1993<sup>54</sup>,

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 2 de mayo de 2013 (Colombia).

<sup>54</sup> Al respecto el artículo 3º de la Ley 60 estableció en uno de sus apartes que “Artículo 3º.- Competencias de los departamentos. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1.- Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio. Ver Decreto Nacional 1525 de 1994

2.- Registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica, según lo previsto en los artículos 34 y 35 de la presente Ley, y la reglamentación que a tal efecto expida el Ministerio de Salud.

3.- Actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que, conforme a esta Ley, son de competencia de la Nación.

4.- Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente Ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

5.- Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

-Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.

-Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.

determinando que los Departamentos son los encargados de dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus Municipios la prestación del servicio de educación con cargo a los recursos del situado fiscal y consideró que en estos casos los establecimientos educativos y sus plantas de personal tienen el carácter de Departamental.

Ahora bien, a pesar del cambio en la postura del Consejo de Estado respecto de la posición que venía manejando hasta la fecha; es importante destacar que tampoco en este fallo se hizo análisis alguno para establecer si los salarios que fueron cancelados con este origen específico, pueden ser tenidos en cuenta para el cómputo del tiempo necesario para el reconocimiento de la pensión gracia, teniendo en cuenta principalmente la calidad de docente territorial de la demandante, independiente de que sus salarios fueran pagados con presupuesto del ente territorial y del tesoro nacional.

---

-Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.  
-Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.  
-Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.  
-Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales. Ver Decreto Nacional 907 de 1996  
-Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.  
-Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.  
La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6o. de la presente Ley (...) Subrayado fuera de texto original.

Si bien durante estos primeros años transcurridos entre el 2007 al 2013, el Consejo de Estado en sus fallos no tuvo argumentos de peso para asumir una u otra posición respecto de los salarios cancelados con recursos del SF y del SGP y su influencia real al momento de proceder a negar o reconocer el pago de la pensión gracia; no fue sino hasta el 27 de agosto del año 2015, donde la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante asunto con radicado No. 2014-00287 entró a analizar de fondo la naturaleza de los recursos provenientes del Situado Fiscal y del S.G.P., estableciendo de manera expresa que los dineros que antiguamente la Nación cedía a los departamentos y distritos bajo las modalidades antes descritas no pueden ser considerados recursos nacionales, sino que son propios de las entidades territoriales bajo la denominación de recursos exógenos; dicho pronunciamiento por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil sentó los fundamentos respecto de su naturaleza que servirán de base para analizar con posterioridad si los docentes a los cuales se les canceló sus salarios con estos dineros cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 y por ende tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Para el mes de junio del año 2016, la Sección Segunda, subsección A del Consejo de Estado (2016) dentro del asunto con radicado No. 2748-14, profirió el primer fallo en el que entró a analizar con mayor detenimiento la naturaleza de los recursos provenientes del situado fiscal y S.G.P., afirmando que los salarios cancelados a los docentes bajo esta denominación no afectan el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3° del artículo 4 de la Ley 114 de 1913 en el entendido de que dichos recursos no pueden ser considerados pagos realizados por la Nación, ni hacen parte del tesoro nacional, puesto que son dineros propios de las entidades territoriales por asignación expresa de la Constitución Nacional.

En este fallo el Consejo de Estado fundó su posición en el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado proferido en agosto de 2015 que fue mencionado con anterioridad. A diferencia del pronunciamiento proferido en el año 2013, en esta oportunidad la decisión adoptada cuenta con *una verdadera carga argumentativa* respecto del asunto que se analiza, convirtiéndose en la *Sentencia Hito* y en el principal fundamento acogido dentro de las sentencias del Consejo de Estado que se han proferido desde el 2016 hasta la fecha, donde se evidencia la línea decisiva que de manera acertada ha asumido esta alta corporación, al considerar que el presupuesto proveniente del situado fiscal - hoy S.G.P.- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales y que por tanto no contrarían los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la pensión gracia, puesto que no son dineros otorgados por la Nación.

Como se ha mencionado, el Consejo de Estado desde la Sentencia resuelta en la demanda presentada por la docente *Ana Isabel Correa de Mejía* dentro del asunto 2457-12<sup>55</sup> y hasta la fecha ha mantenido una tesis reiterativa de la que se puede concluir los dineros girados a las entidades territoriales bajo estas dos denominaciones, destinados a cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales; en ese sentido, no se puede negar el reconocimiento de la pensión gracia a los docentes que se les haya cancelado su salario con dichos recursos, bajo el argumento equívoco que son de origen nacional. De igual forma, se puede establecer que el Consejo de Estado ha considerado que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación No 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 2 de mayo de 2013 (Colombia)

departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional, motivo por el cual el tiempo laborado y que haya sido cancelado con dineros del situado fiscal o S.G.P. puede ser computado y tenido en cuenta al momento de calcular los 20 años de servicios necesarios para el reconocimiento de la pensión gracia, ***siempre que la vinculación del docente no sea de carácter nacional.***

Se considera que de manera adecuada la Sección Segunda de esta corporación ha estimado que los recursos que anteriormente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal, hoy en día puedan ser considerados como de asignación directa por la Constitución bajo el denominado S.G.P.; lo anterior trae como consecuencia que los entes territoriales son titulares directos pese a que estos recursos no sean producidos por ellos, y en esa medida sean considerados exógenos. Estas apreciaciones han tenido como sustento principal lo afirmado en Concepto de agosto de 2015 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Ahora bien, en lo que respecta a la decisión proferida por la Sección Segunda, Sala Plena del Consejo de Estado dentro del asunto con radicado 3805-14<sup>56</sup> y considerada como la ***Sentencia Arquimédica*** dentro del presente trabajo; se puede evidenciar que el Consejo de Estado a través de este fallo buscó dar por terminado el debate relacionado con la procedencia y naturaleza de los recursos con los que se les canceló los salarios a los docentes, lo anterior tratando de unificar criterios para que los diferentes Tribunales Administrativos del país, así como los Juzgados Orales de la jurisdicción Contencioso Administrativa cuenten con líneas decisionales claras y evitar

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sala Plena. Proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter: 21 de junio de 2018 (Colombia).

proferir fallos contrarios frente a casos similares en aras de velar por la seguridad jurídica de las decisiones judiciales. Si bien se podría pensar que la existencia de una serie de decisiones proferidas por el Consejo de Estado entre el 2013 y marzo de 2018 es argumento suficiente para dictar los fallos posteriores de la jurisdicción en igual sentido, en aquellos asuntos con supuestos fácticos similares; en la realidad se encuentran decisiones judiciales que no asumen esta posición y son divergentes. Muestra de esto se puede vislumbrar en sentencias proferidas por algunos Tribunales Administrativos del país, las cuales brevemente se mencionarán a continuación (Consejo de Estado, 2018).

### **7.7.1. FALLOS JUDICIALES DIVERGENTES A LA POSICIÓN ASUMIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO**

Un primer ejemplo se encuentra en Sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Departamento de Boyacá el 28 de junio de 2016<sup>57</sup>, donde al analizar la demanda presentada por la docente Lucía Ortiz Avendaño, estimó que a esta no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto sus servicios se le han cancelado desde julio de 1999 con cargo a recursos del situado fiscal hoy S.G.P., tiempo que no puede ser teniendo en cuenta para el cómputo de los requisitos establecidos para el reconocimiento de dicha pensión por ser recursos de carácter nacional, lo anterior en contravía con lo que establece la 114 de 1913<sup>58</sup>, la

---

57 Tribunal Administrativo de Boyacá, Proceso 150012333000201400354-00. M.P. Javier Humberto Pereira Jauregui. Veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016).

<sup>58</sup> Al respecto el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 estableció en su artículo 1º 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. Artículo 15 Ley 91 de 1989 Artículo 19 Ley 4 de 1992. NOTA: El pago de dicha pensión continuará a cargo de Cajanal y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (parágrafo del artículo 279 Ley 100 de 1993).

cual afirma con toda claridad afirma que para acceder a la pensión gracia la docente no puede haber recibido ni estar recibiendo recompensa de carácter nacional.

En esta decisión de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Boyacá sustentó su decisión bajo el argumento según el cual cuando el salario del docente se cancela con recursos del Situado Fiscal, luego Sistema General de Participaciones, aun cuando la entidad territorial realice la vinculación por desconcentración o por descentralización y por consecuencia, en este último caso incorpore tales recursos a su presupuesto, los pagos salariales realizados con estos recursos se consideran nacionales.

Esta postura se aleja de la asumida con posterioridad por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018 a partir de la cual, la naturaleza jurídica del vínculo docente – nacional, nacionalizado o territorial – no está determinado por el origen de los recursos destinados para cubrir las acreencias que genera el respectivo vínculo. Por el contrario, lo relevante es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

En igual sentido en fallo de septiembre de 2016<sup>59</sup> el Tribunal Administrativo de Nariño decidió en primera instancia la demanda presentada por la señora Eleuteria Obando Cuero, a través de la cual solicitó se declare la nulidad de la Resolución No. 59953 del 27 de diciembre de 2007, por medio de la cual la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, negó el reconocimiento de su pensión gracia. A título de restablecimiento del derecho pretende el reconocimiento y pago de la mencionada pensión, a partir del cumplimiento del estatus

---

<sup>59</sup> Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión Sistema Oral. Proceso 52-001-23-33-000-2015-00217-00. M.P. Paulo León España Pantoja. Dos (02) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

pensional. Concluye que no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia a la accionante Eleuteria por cuanto “no cumple con el requisito consagrado en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913, referente a no haber recibido o recibir actualmente pensión o recompensa de carácter nacional, como quiera que sus servicios fueron pagados con recursos del S.G.P., que son dineros que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de servicios como la educación y la salud que están a cargo de éstas. No siendo por lo tanto procedente computar dicho tiempo para acreditado 20 años de servicios docentes en planteles educativos del orden municipal o departamental” (Tribunal Administrativo de Nariño, 2015, p27).

El Tribunal Administrativo de Nariño no acogió la posición asumida por el Consejo de Estado desde la sentencia de 2 de junio de 2016, a partir de la cual la Corporación manifestó estar de acuerdo con el concepto de 27 de agosto de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el cual los recursos del sistema general de participaciones, antes situado fiscal, no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no "recursos nacionales".

Este Tribunal consideró que no se habría logrado demostrar que los recursos con los cuales fue cancelado el salario de la señora Eleuteria Obando Cuero a partir del 1° de octubre de 1994, provenientes del Sistema General de Participaciones, antes situado fiscal, es decir de la Nación, toda vez que, en los Decretos de nombramiento se menciona la existencia de disponibilidad presupuestal certificada por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la Entidad Territorial FER Nariño. En ese sentido, no es posible acceder a la pensión gracia, pues

se incumplen los requisitos de acreditar “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

Así las cosas, en esta sentencia el Tribunal Administrativo de Nariño se apartó de la posición que el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo había asumido desde el 2 de junio de 2016.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo reciente proferido el 13 de septiembre de 2017<sup>60</sup> decidió en segunda instancia el recurso de apelación formulado por el demandante Justo Luis García Montañez contra la sentencia de 23 de mayo de 2016, proferida por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda, relacionadas con el reconocimiento y pago de una pensión gracia. Estableció que “respecto al tiempo servido por el actor en el Departamento de Casanare, esta Sala dirá que a pesar de tener el carácter de nacionalizado, lo relevante para identificar la clase de vinculación es el origen de los recursos con lo que es remunerado el educador”; con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que los recursos con los que le fueron pagados al docente sus salarios eran manejados por el Fondo Educativo Regional (FER)<sup>61</sup> se considera que dichos emolumentos eran pagados con cargo a la Nación y por tanto no le asistía el derecho al reconocimiento de la pensión gracia a pesar de que el carácter del docente era el de docente nacionalizado.

---

<sup>60</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Proceso 150013333012201500103-01. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo. Trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>61</sup> Los Fondos Educativos Regionales fueron creados mediante el Decreto 3157 de 1968 para atender el sostenimiento y expansión del sistema educativo, constituidos con aportes de la Nación, Departamentos, Municipios y Distrito Especial de Bogotá, administrados por las autoridades del respectivo Departamento, Distrito o área metropolitana bajo la supervisión de un representante del Ministerio de educación.

Esta postura nuevamente se aleja de la asumida con posterioridad por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018 a partir de la cual, la naturaleza jurídica del vínculo docente – nacional, nacionalizado o territorial – no está determinado por el origen de los recursos destinados para cubrir las acreencias que genera el respectivo vínculo. Por el contrario, lo relevante es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

Como se puede observar en estos tres asuntos revisados por los Tribunales de Boyacá y de Nariño que se trajeron a manera de ejemplo, pese a que desde el año 2013 la línea jurisprudencial asumida por el Consejo de Estado ha sido reiterativa y reconoce la pensión gracia con el argumento de considerar a los recursos provenientes del situado fiscal o del S.G.P. como propios de las entidades territoriales; se encuentran fallos en los que se niega el reconocimiento de la pensión gracia con un motivo contrario al planteado por considerar que son de carácter Nacional y que el tiempo cancelado con dichos dineros no puede ser tenido en cuenta para cumplir con el término de 20 años de servicios necesarios para el reconocimiento de esta pensión.

Ante tales contradicciones resulta procedente revisar la importancia de la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-11-2018 de junio 21 de 2018<sup>62</sup> y las *reglas jurisprudenciales* creadas por el pleno de la sección Segunda del Consejo de Estado en dicho pronunciamiento.

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala Plena Sección Segunda. Radicado No 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) M.P. Carmelo Perdomo Cuéter;21 de junio de 2018(Colombia).

**7.7.2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CE-SUJ-SII-11-2018  
DEL 21 DE JUNIO DE 2018 (3805-14) PROFERIDA POR LA SALA PLENA  
DE LA SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO**

En esta decisión el Consejo de Estado analiza la demanda presentada por la docente Gladys Hernández Triana con el fin de determinar si los docentes nombrados por entidades territoriales, financiados en su momento con recursos del situado fiscal, hoy denominado S.G.P., en cuya vinculación además haya intervenido el fondo educativo regional (FER), ostentan la condiciones de docentes de carácter nacional en virtud que los recursos con los que se pagan sus acreencias laborales provienen de manera directa de la Nación.

En el mencionado fallo se tiene en cuenta un factor específico relacionado con la intervención del fondo educativo regional en los pagos de los docentes conforme lo señaló la Ley 43 de 1975, puesto que con dicha norma se estableció que la educación primaria y secundaria sería un servicio público a cargo de la Nación y por ende los gastos que hasta ese momento eran sufragados por los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, se asumirían por la Nación. En este sentido el papel de los fondos educativos regionales sería el de administrar los recursos conforme lo determine el Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta que el presupuesto de cada fondo debería ser sujeto a la aprobación del Ministerio y con ello acabar con la distinción existente entre docentes nacionales y territoriales para todos pasar a estar a cargo de la Nación a partir del 1° de enero de 1981.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en primer lugar y con fundamento en el sistema de fuentes estudia el origen y naturaleza de los recursos objeto del debate, para determinar si con la intervención del fondo

educativo regional en la vinculación del docente, se debe considerar que la vinculación es de carácter nacional. Sobre los ingresos corrientes que la Nación cede a las entidades territoriales con motivo del situado fiscal, en este fallo el Consejo de Estado establece que una vez ingresan al presupuesto local, estos son de propiedad exclusiva de los mismos en calidad de rentas exógena por ser una cesión de las rentas nacionales a los entes territoriales y sobre ellos ejercen su propiedad sin importar las limitaciones de destinación específica a las que están sujetos, conforme lo determina el numeral 3° del artículo 287<sup>63</sup> y el artículo 356 de la Constitución Política. Considera que la finalidad del situado fiscal antes de la Carta Magna de 1991 y con posterior a su expedición siempre fue el de ceder a las entidades territoriales un porcentaje del presupuesto nacional para financiar los servicios de educación y salud en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por su parte, respecto a la naturaleza de los recursos del S.G.P. el Consejo de Estado establece que sobre el tema históricamente ha existido consenso por parte de la Sección Segunda y sus diferentes subsecciones, al considerar con fundamento en el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de 27 de agosto de 2015, que estos son asignados de manera directa por la Constitución Política a los entes territoriales y por ende los mismos son los titulares directos.

Una vez analizada la naturaleza jurídica de los recursos provenientes del situado fiscal y de los recursos provenientes del S.G.P., la sala plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado analizó la procedencia de la pensión gracia en relación con los fondos educativos regionales

---

<sup>63</sup> El Artículo 287 de la Constitución Política establece: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.”

(FER). Sobre este asunto estableció que los fondos educativos regionales eran financiados con dineros girados por la Nación a través del situado fiscal y por los recursos que los entes locales giraban para su funcionamiento, de lo cual se puede concluir que las dos clases de recursos recibidos por los fondos educativos regionales pertenecen de forma exclusiva a los entes locales, pues los primeros son recibidos en calidad de rentas exógenas como se explicó anteriormente, mientras que los segundos entran al fondo en calidad de rentas endógenas por ser producidos directamente por la entidad territorial; dichos dineros tendrían como objetivo atender los gastos de los docentes nacionales así como el de los docentes nacionalizados.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el total de los recursos manejados por los fondos educativos regionales (FER) son propios de los entes territoriales, no habría posibilidad de concluir que la intervención de los respectivos fondos en el pago del salario de un docentes traiga como consecuencia que la vinculación del docente sea de carácter nacional, por la simple participación de un delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional en la junta administradora del fondo educativo regional, así dicho delegado certifique la vacancia del cargo y la disponibilidad presupuestal conforme a las funciones de su cargo<sup>64</sup>.

Por último, el Consejo de Estado concluye de manera acertada respecto del origen de los recursos de la entidad nominadora que:

---

<sup>64</sup> Sobre el tema el Artículo 73 del Decreto 525 de 6 de marzo de 1990 por medio del cual “se reglamentan los artículos 55, 57, 59 y 60 de la Ley 24 de 1988, parcialmente los artículos 12, 13 y 18 de la Ley 29 de 1989 y se dictan otras disposiciones”, estableció las funciones de los delegados permanentes del Ministerio de Educación Nacional dentro de los fondos educativos regionales (FER).

*(...) Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas – **situado fiscal** – cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**. (...)*

De lo expuesto por el Consejo de Estado en este último fallo, se evidencia que reitera su posición en el sentido de considerar que los recursos provenientes del situado fiscal y del S.G.P. son propios de los entes territoriales. De manera afortunada se asume esta postura, la cual evidencia el derecho que le asiste a los docentes territoriales y nacionalizados a que se les reconozca el pago de la pensión gracia independientemente del origen de los recursos, por cuanto así se haya pagado sus salarios con dichos dineros, lo realmente importante es la naturaleza de la vinculación del docente, es decir si el docente hace parte del personal territorial, personal nacional o personal nacionalizado.

En cuanto a los pagos de los salarios a docentes en los cuales hayan intervenido los fondos educativos regionales, se concluye que la participación del representante del Ministerio de Educación Nacional no afecta la forma de vinculación docente, por cuanto no se puede por este motivo ser considerado como educador de carácter nacional; independiente de esto, el origen de los recursos con que se cancelan los emolumentos recibidos por los docentes son propios de los

entes territoriales, sea que se cancelen con dineros recibidos de manera exógena o de dineros endógenos producidos por el mismo ente territorial, motivo por el cual la participación del Ministerio de Educación en el fondo educativo regional no influye en su categorización.

### **7.7.3. SITUACIÓN DE LA CONTROVERSIA JURÍDICA INVESTIGADA, A PARTIR DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CE-SUJ-SII-11-2018**

Como se ha evidenciado, del estudio hecho hasta el momento, la posición asumida por el Consejo de Estado (2013) y analizada en extenso en la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-11-2018<sup>65</sup>, permite dar respuesta al problema jurídico planteado y con ello concluir que los docentes a los cuales se les canceló sus salarios con recursos del situado fiscal -hoy denominado S.G.P.-, incluso en aquellos casos en los que ha intervenido algún fondo educativo regional (FER), tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto estos dineros no pueden ser considerados emolumentos de carácter nacional, sino que se tratan de recursos propios de las entidades territoriales recibidos bajo la modalidad de rentas exógenas.

Con esta conclusión se supera la dificultad en la clasificación de los recursos con los que se pagaron los salarios de los docentes que pretenden el reconocimiento de su pensión gracia, y que ha llevado a que los jueces y diferentes Tribunales en Colombia, *en ocasiones opten por negar la pensión gracia* bajo el argumento de considerar que el pago recibido con recursos del situado fiscal y S.G.P. son pagos de carácter nacional y *en otros casos, decidan conceder la pensión* bajo el argumento según el cual aquellos recursos pertenecen directamente a las entidades territoriales; lo que ha generado discrepancia en la toma de decisiones y como consecuencia

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 3805-2014, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; 21 de junio de 2018.

afectación al derecho a la igualdad de los educadores que se han visto afectados por la disparidad en la aplicación de criterios.

Así pues, se crean una serie de reglas para los operadores judiciales quienes, al momento de tomar una decisión, cuentan con un análisis lo suficientemente profundo que permite facilitar su labor al momento de proferir el fallo basado en unos argumentos de peso y con ello evitar la divergencia de las decisiones, lo cual se traduce en seguridad jurídica.

En primer lugar, se considera que tienen derecho a la pensión gracia los docentes que prestaron sus servicios en instituciones de orden departamental, distrital o municipal, excluyendo a los docentes con vinculación nacional. Siempre que cumplan con la totalidad de requisitos consagrados en la ley.

En segundo lugar, los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios; en vigencia de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y la Ley 715 de 2001, son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado S.G.P., por tanto son titulares directos y en ese sentido no ostentan la calidad de recursos de carácter nacional.

En tercer lugar y por no ser recursos de carácter nacional, la naturaleza de los mismos no afecta el reconocimiento de la pensión gracia y por ende es más importante determinar la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, lo que permite conocer si son de naturaleza exógena o endógena.

Por último, se crea una regla específica para docentes vinculados a los fondos educativos regionales (FER), al considerar que los pagos de los salarios a aquellos docentes en que hayan intervenido los FER, no afecta la forma de vinculación docente, y por tanto no lo convierte en una vinculación de carácter nacional. En ese sentido la participación del Ministerio de Educación en el fondo educativo regional no influye en su categorización.

Por otro lado al contar con una postura clara respecto del problema jurídico planteado y con una serie de reglas como se especificó anteriormente, permite a los docentes tener argumentos suficientes para velar por la protección de sus derechos y buscar incluso el reconocimiento de los mismos en sede administrativa o prejudicial, por cuanto se evidencia de manera suficiente que les asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia cuando sus salarios han sido cancelados con recursos provenientes del situado fiscal y SGP.

Lo anterior trae como consecuencia que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en su calidad de entidad encargada de reconocer los derechos pensionales, deje de lado la posición que ha venido asumiendo hasta la fecha, relacionada con negar el reconocimiento de la pensión gracia por considerar que estos emolumentos son girados por la Nación y que por ende su reconocimiento va en contravía del requisito establecido en el numeral tercero del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 al recibir otra recompensa con dineros de carácter nacional. En ese sentido esta debe proceder a su reconocimiento con la simple petición presentada por el docente interesado, siempre que el mismo cumpla con los demás requisitos establecidos por la ley, esto es que: 1) en los empleos que ha desempeñado los haya ejercido con honradez y consagración, 2) observe buena conducta, 3) haya cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa que le evite ganar lo necesario para su sostenimiento; lo

que trae como consecuencia evitar los trámites de conciliación prejudicial y disminuir las demandas que sobre el tema se presenten ante la jurisdicción contencioso administrativa disminuyendo con ello la congestión del aparato judicial.

## CONCLUSIONES

De conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia es decir *la Ley 114 de 1913*, y la interpretación jurisprudencial reciente efectuada en la materia por parte del H. Consejo de Estado, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Del mismo modo, resulta procedente el reconocimiento de la pensión gracia para aquellos pedagogos territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la ley que contempla tal efecto.

La excepción referida a que la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberían reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.

Se define al personal nacional, como aquel vinculado por nombramiento del gobierno nacional; al personal nacionalizado, conformado por los maestros 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, particularmente en el artículo 10; y al personal territorial integrado por los 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 (*En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.*)

Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios; en vigencia de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y la Ley 715 de 2001, son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado S.G.P., lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos.

De este modo y tal como se observa en el trazo jurisprudencial estudiado conformado en su mayoría por providencias emitidas a lo largo de 11 años por la Sección Segunda del Consejo de Estado, y que tiene como **Sentencia Arquimédica** la proferida el 21 de junio de 2018, dentro del radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14); como **Fallos Hito** la Sentencia con radicación número: 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12) de dos (2) de mayo de dos mil trece (2013); así como la Sentencia con radicación número: 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14), de dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016) y como **Sentencia Fundadora** se encuentra el fallo con radicación número: 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06) de once (11) de octubre de dos mil siete (2007), los recursos del S.G.P o del Situado Fiscal, no son

producidos por las entidades territoriales y en esa medida *deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”*.

Para el reconocimiento de la pensión gracia, se debe determinar la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por el Consejo de Estado, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provienen directamente de las rentas *endógenas* de la respectiva localidad, o de las *exógenas* – situado fiscal – cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy S.G.P.

En relación a los pagos de los salarios a docentes en los cuales hayan intervenido los fondos educativos regionales (FER), la participación del representante del Ministerio de Educación Nacional no afecta la forma de vinculación docente, por cuanto no se puede por este motivo considerar al educador como personal de carácter nacional.

Independiente de esto, el origen de los recursos con que se cancelan los emolumentos recibidos por los docentes son propios de los entes territoriales, sea que se cancelen con dineros recibidos de manera exógena o de dineros endógenos producidos por el mismo ente territorial, motivo por el cual la participación del Ministerio de Educación en el fondo educativo regional no influye en su categorización.

Lo anterior trae como consecuencia que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en su calidad de entidad encargada de reconocer los derechos pensionales, deje de lado la posición que ha venido asumiendo hasta la fecha, relacionada con negar el reconocimiento de

la pensión gracia por considerar que los pagos hechos con recursos del situado fiscal o del S.G.P. va en contravía del requisito establecido en el numeral tercero del artículo 4º de la Ley 114 de 1913: es decir, no haber recibido ni recibir 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.

Con esto se delimita de una manera clara la posición jurisprudencial del Consejo de Estado el cual estableció, *como regla final* y tal como lo recoge la presente investigación, *que se debe reconocer la pensión gracia a los docentes que se les pagó sus salarios con dineros provenientes del situado fiscal o del S.G.P.*, independiente de si intervino en dichos pagos los Fondos Educativos Regionales, por cuanto el origen de los recursos no influye en determinar la naturaleza de la vinculación del docente, toda vez que los dineros recibidos por este concepto no son de carácter nacional sino territorial, recibidos bajo la modalidad de rentas exógenas. Bajo este entendido, la UGPP como aquella entidad pública encargada de del reconocimiento de la pensión gracia, debe proceder a su reconocimiento cuando se presente este caso con la sola solicitud de parte, siempre que se cumpla por el solicitante los demás requisitos establecidos por la ley.

# **BIBLIOGRAFÍA**

## **NORMATIVIDAD**

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. 20 de julio de 1991  
Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia. (1903). Ley 39. Sobre Instrucción Pública. Diario Oficial No. 11.931 de  
1903. Bogotá, Colombia, 30 de octubre de 1903.

El Congreso de Colombia. (1913). Ley 114. Por la cual se crea pensiones de jubilación a favor de  
los Maestros de Escuela. Bogotá, Colombia, 29 de noviembre de 1913.

El Congreso de Colombia. (1928). Ley 116. Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones  
de la Ley 102 de 1927. Diario Oficial No. 20.966 de 1928. Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia. (1933). Ley 37 de noviembre 21 de 1933. Por la cual se decreta el pago  
de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados. Diario  
Oficial No. 22.451 de 1933. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1968). Decreto 3157 de diciembre 26 de 1968. Por el  
cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo  
de la Nación. Diario Oficial No. 32.697 de 1969. Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia. (1975). Ley 43 de diciembre 11 de 1975. Por la cual se nacionaliza la  
educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el  
Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye  
una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.  
Diario Oficial No. 34.471 de 1976. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (1976). Decreto 81 de enero 20 de 1976. Por el cual se trasladan unas funciones a la Caja Nacional de Previsión Social. Diario Oficial No. 34.489 de 1976.

Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (1979). Decreto 2277 de septiembre 14 de 1979.

Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Diario Oficial No. 35.374 de 1979. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2003). Decreto 3752 de diciembre 22 de 2003. Por el cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia. (1989). Ley 91 de diciembre 29 de 1989. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Diario Oficial No. 39.124 de 1989.

Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (1990). Decreto 525 de marzo 06 de 1990. Por medio del cual se reglamentan los artículos 55, 57, 59 y 60 de la Ley 24 de 1988, parcialmente los artículos 12, 13 y 18 de la Ley 29 de 1989 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.222 de 1990. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa. (1990). Decreto Ley 1214 de junio 8 de 1990. Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Diario Oficial No. 39.406 de 1990. Bogotá, Colombia.

El Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 60 de agosto 12 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los

artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

El Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 100 de diciembre 23 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 de 1993. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación. (1995). Decreto 196 de enero 25 de 1995. Por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994, relacionados con la incorporación o afiliación de docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.689 de 1995. Bogotá, Colombia.

El Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Bogotá, Colombia.

## **JURISPRUDENCIA**

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia SU-047 de 29 de enero de 1999, Magistrados Ponentes Carlos Gaviria Díaz - Alejandro Martínez Caballero. Sala Plena de la Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección. Proceso 15001-23-31-000-2002-02019-01(1964-06), C.P. Jesús María Lemos Bustamante, 1 de marzo de 2007. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicado 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 11 de octubre de 2007. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 25000-23-25-000-2006-02348-01(1815-09), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 4 de noviembre de 2010. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 05001-23-31-000-2006-03740-01(1967-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 17 de febrero de 2011. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 68001-23-31-000-2006-01088-01(2488-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 7 de julio de 2011. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 68001-23-31-000-2006-03214-01(1908-10), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 11 de agosto de 2011. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, 2 de mayo de 2013 Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 2 de junio de 2016. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 73001-23-33-000-2013-00529-01(3533-14), C.P. William Hernández Gómez, 16 de junio de 2016. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 68001-23-33-000-2013-00162-01(2201-14), C.P. William Hernández Gómez, 29 de septiembre de 2016, Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 15001-23-33-000-2014-00121-01(1685-15), C.P. César Palomino Cortés, 6 de octubre de 2016. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 15001-23-33-000-2013-00823-01(3678-14), C.P. Gabriel Valbuena Hernández, 17 de noviembre de 2016, Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 25000-2325-000-2011-00911-01(1877-13), C.P. Gabriel Valbuena Hernández, 24 de noviembre de 2016, Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 05001-23-33-000-2013-01787-01(2046-15), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, 2 de marzo de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 52001-23-33-000-2012-00115-01(2309-14), C.P. William Hernández Gómez, 2 de marzo de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 13001-23-33-000-2013-00237-01(3764-14), C.P. César Palomino Cortés, 23 de marzo de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 25000-23-42-000-2012-01769-01(3359-14), C.P. William Hernández Gómez, 5 de abril de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 13001-23-33-000-2013-00175-01(3948-14), C.P. César Palomino Cortés, 18 de mayo de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 52001-23-33-000-2013-00424-01(2854-15), C.P. César Palomino Cortés, 1 de junio de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 52001-23-33-000-2014-00257-01(4537-16), C.P. César Palomino Cortés, 6 de julio de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 52001-23-33-000-2013-00425-01(0867-15), C.P. César Palomino Cortés, 26 de octubre de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 52001-23-33-000-2014-00216-01(2215-15), C.P. César Palomino Cortés, 26 de octubre de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Proceso 52001-23-33-000-2013-00171-01(2784-14), C.P. William Hernández Gómez, 16 de noviembre de 2017. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2018). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 68001-23-33-000-2014-00837-01(2404-17), C.P. César Palomino Cortés, 1 de marzo de 2018. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2018). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Proceso 25000-23-42-000-2014-03024-01(1999-17), C.P. César Palomino Cortés, 22 de marzo de 2018. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2018). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sala Plena. Proceso 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, 21 de junio de 2018. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, (1997). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado S-699 de 29 de agosto de 1997, Magistrado Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, (2006) Sala de Consulta y Servicio Civil. Asunto 11001-03-06-000-2006-00036-00 (1.737), C.P. Gustavo Aponte Santos, Bogotá D.C., 18 de mayo de 2006 (Colombia). Referencia: SUPRESIÓN DEL SITUADO FISCAL. Creación del Sistema General de Participaciones por el Acto Legislativo 01 de 2001. Derogatoria de la ley 60 de 1993 por la ley 715 de 2001. Caso del reaforo del situado fiscal de la vigencia presupuestal de 2001, a favor de la Nación. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, (2015). Sala de Consulta y Servicio Civil. Asunto 2014-00287, C.P. Germán Alberto Bula Escobar, 27 de agosto de 2015. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-411 de 05 de agosto de 2016, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos. Bogotá, Colombia.

Tribunal Administrativo de Boyacá, (2016). Proceso 150012333000201400354-00. M.P. Javier Humberto Pereira Jauregui. 28 de junio de 2016. Bogotá, Colombia.

Tribunal Administrativo de Nariño, (2016). Sala de Decisión Sistema Oral. Proceso 52-001-23-33-000-2015-00217-00. M.P. Paulo León España Pantoja. 02 de septiembre de (2016). Bogotá, Colombia.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (2017). Proceso 150013333012201500103-01. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo. 13 de septiembre de (2017).

## **DOCTRINA**

Bernal, Carlos. (2002). El derecho de los derechos. Universidad Externado. Bogotá, Colombia.

Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 49. Banco de la República.

Bonet, J., Pérez J., Ayala, J. Documento de trabajo sobre economía regional, Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Banco de la República, Centro de estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena, Colombia.

Cerquera, D., Jaramillo, P., & Salazar, N. (2000). La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. Boletines de divulgación económica, No. 6. Departamento Nacional de Planeación.

Garapon, Antoine y Papadopoulos. (2006). Juzgar en Estados Unidos y Francia. Legis Bogotá, Colombia.

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Borradores de Economía, No. 381. Banco de la República. Bogotá, Colombia.

Moreno, F. (2002). La Jurisprudencia Constitucional como fuente del Derecho, Editorial Legis. Bogotá, Colombia.

- La importancia de la jurisprudencia en Colombia Revisión sobre el concepto de línea jurisprudencial y nociones similares –Jurisprudencia y doctrina– Autores: Alvaro Andrés Motta, Suelte & Corrales. (2012). Primera Edición: noviembre de 2012. Bogotá, Colombia.
- Calvo F. (2000). La Jurisprudencia ¿fuente del Derecho?, Editorial Lex Nova 2000
- Santamaría, Mauricio, Patricia Camacho y José Arias. (2001). “Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud”. Archivos de Economía No. 173, Departamento Nacional de Planeación – DNP. Bogotá, Colombia.
- Tamayo J., & Jaramillo, C. (2012). El precedente judicial en Colombia. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, Colombia.
- Monroy, M. (1973). Introducción al Derecho, 2ª. Edición, temis 1973, Bogotá, Colombia.
- Moreno M., Franklin J. (2002). La Jurisprudencia Constitucional como Fuente del Derecho, Editorial Leyer, Bogotá. Colombia.
- Salmond, John. (1924) Jurisprudence. Wentworth Press (7ª edición).
- López Medina, Diego Eduardo (2015), El Derecho de los Jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial., Bogotá D.C., Colombia: Legis Editores S.A.

## ANEXOS

### Fichas de las sentencias proferidas por el Consejo De Estado – línea jurisprudencial

A continuación, se incluyen las fichas de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado e investigadas para elaborar la línea jurisprudencial del presente trabajo.

#### FICHA SENTENCIA No. 1: 1407-06 del 11 de octubre de 2007

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000 23 25 000 2004 01306 01 (1407-06)
<b>Fecha:</b> Once (11) de octubre de dos mil siete (2007)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> Gustavo Eduardo Gómez Aranguren
Actor: Matilde Rondón Herrera
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> Informa la señora Matilde Rondón Herrera, que nació el 15 de junio de 1951 y prestó sus servicios durante más de veinte (20) años al Estado como docente oficial; al cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a la pensión gracia, solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social su reconocimiento. Mediante la Resolución No. 07578 del 23 de abril de 2002, la entidad demandada resolvió negativamente la petición, decisión que fue confirmada primero mediante la Resolución No. 14985 del 17 de junio de 2002, al momento de resolverse el recurso de reposición, y después mediante Resolución 06706 del 13 de noviembre de 2003, por medio de la cual la Asesora de la Gerencia General de la Caja Nacional de Previsión Social, resolvió la apelación interpuesta.
<b>Problema jurídico</b> ¿La señora Matilde Rondón Herrera, tiene derecho a que entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación, teniendo en cuenta que la demandante reconoce que laboró entre el 8 de mayo de 1982 y el 2 de febrero de 1997, como docente nacional, pagada con dineros de la Nación, por conductos de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por el situado fiscal?
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Consejo de Estado</b> Si bien la demandante comprobó haber ejercido un periodo al servicio de la educación territorial, el resto del periodo lo prestó con cargo a la Nación, razón por la cual, conforme a lo ya expuesto, no

es posible convalidar este último tiempo para computar el requerido legalmente para hacerse acreedor de la pensión gracia solicitada.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> La actora estuvo vinculada al Distrito Capital de Bogotá desde el año de 1973 hasta el año de 1978, año en el cual renunció al cargo de maestra dependiente de la División de Enseñanza Primaria. Su posterior vinculación educativa ocurrió hasta el 8 de mayo de 1982, al “Normal Nacional de Señoritas del municipio de Abejorral”, pero ya nombrada como docente nacional, pagada con recursos del situado fiscal.
<b>Sub argumentos</b> La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional. 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 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. La excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.
<b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b>
El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006) en el proceso instaurado por MATILDE RONDON HERRERA contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.

## FICHA SENTENCIA No. 2: 1815-09 del 04 de noviembre de 2010

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000-23-25-000-2006-02348-01(1815-09)
<b>Fecha:</b> Cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> Bertha Lucia Ramírez de Páez.
<b>Actor:</b> Dora Edith Chaparro López
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> La señora Dora Edith Chaparro López nació el 25 de noviembre de 1949 y prestó sus servicios como maestra de primaria oficial territorial, durante 20 años, vinculada al Internado Escolar Solita de Caquetá (Caquetá), desde el 26 de julio de 1972. A partir del 16 de febrero de 1973, fue trasladada al Núcleo Escolar Olaya Herrera de Ortega (Tolima). Luego, desde el 18 de julio de 1977, pasó al Núcleo Escolar Santa Lucía de Purificación (Tolima) y a partir del 6 de marzo de 1978, al Núcleo Escolar Chichimene de Acacías (Meta). Desde el 27 de julio de 1984, estuvo en Comisión Remunerada por 6 meses en la Colonia Escolar de Usaquén. A partir del 12 de agosto de

<p>1987 fue trasladada al Colegio Cooperativo Eugenio Díaz Castro de Soacha (Cundinamarca). Estuvo en Comisión Remunerada desde el 27 de octubre de 1995, en la Concentración Urbana Panamericana de Soacha (Cundinamarca), luego fue trasladada a la misma Institución, a partir del 27 de octubre de 1995. Prestó sus servicios al Departamento de Cundinamarca hasta el 31 de diciembre de 2002, y en virtud del Decreto 09 de 3 de febrero de 2003, fue incorporada a la planta de personal de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha. El Director Administrativo de la Alcaldía Municipal de Soacha (Cundinamarca) informó que el Municipio de Soacha cancela los rubros del Sistema General de Participación.</p> <p>El 23 de diciembre de 2004, radicó en CAJANAL solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, que fue contestada mediante la Resolución No. 27895 de 14 de septiembre de 2005, negándole la prestación reclamada, en razón a que no cumplió con los 20 años de servicio en la docencia oficial territorial.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La señora Dora Edith Chaparro López, tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el status, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?.</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son de la Nación.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>Durante 38 años la actora ha sido pagada con recursos del Tesoro Nacional, primero con el Situado Fiscal y después con el Sistema General de Participaciones, si bien dicho tiempo supera los 20 años exigidos, no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que sus salarios - se repite - han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, incumpliendo entonces el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.</p> <p>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 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.</p> <p>El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, exige que la condición de docente nacionalizado se hubiese obtenido antes del 31 de diciembre de 1980. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa citada, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia de 11 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Dora Edith Chaparro López contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 3: 1967-10 del 17 de febrero de 2011

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 05001-23-31-000-2006-03740-01(1967-10)
<b>Fecha:</b> Diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> Bertha Lucia Ramírez de Páez.
<b>Actor:</b> Lenny Beatriz Lacera García
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social Autoridades Nacionales
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La señora Lenny Beatriz Lacera García cumplió 50 años y más de 20 laborando en la docencia oficial. La Rectora de la Institución Educativa Distrital Escuela Normal Superior para Señoritas de Santa Marta (Magdalena), Establecimiento Educativo Nacional desde 1939, certificó que la accionante prestó sus servicios desde el 1º de agosto de 1973, nombrada por Resolución No. 9957 de 24 de septiembre de 1973, hasta el 13 de julio de 1978, fecha en que fue trasladada a la Normal Nacional de Copacabana mediante Resolución No. 7272 de 31 de mayo de 1978.</p> <p>Mediante certificado de tiempo de servicio suscrito por la Rectora y la Pagadora de la Institución Educativa Escuela Normal Superior María Auxiliadora de Copacabana (Antioquia), se hace constar que la demandante laboró como docente desde el 14 de julio de 1978 hasta el 28 de enero de 2005, fecha en que fue expedida la constancia; cuyos salarios fueron pagados con recursos del Tesoro de la Nación.</p> <p>El 5 de julio de 2005 fue radicada en CAJANAL petición de reconocimiento y pago de la pensión gracia y mediante Resolución No. 32595 de 10 de julio de 2005, CAJANAL, resolvió la petición negándole el reconocimiento y pago de la pensión a la actora, en razón a que no cumplió los requisitos exigidos por la Ley, ya que no demostró 20 años al servicio de la Educación Municipal, Distrital o Departamental.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿la señora Jenny Beatriz Lacera García, tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son de la Nación.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>La accionante laboró como docente Nacional según los certificados de las Instituciones Educativas Escuelas Normales de Santa Marta (Magdalena) y María Auxiliadora de Copacabana (Antioquia), durante 4 años, 11 meses y 13 días y 26 años, 6 meses y 15 días respectivamente, para un total de 31 años, 5 meses y 28 días de servicio. Sin embargo, el tiempo laborado por la demandante no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que ostentó la calidad de docente Nacional y sus salarios fueron financiados con recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, es decir, pagados con recursos provenientes de la Nación, incumpliendo el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.</p>
<b>Sub argumentos</b>

<p>La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.</p> <p>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 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.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia de 19 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Lenny Beatriz Lacera García contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 4: 2488-10 del 07 de julio de 2011

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 68001-23-31-000-2006-01088-01(2488-10)</p>
<p><b>Fecha:</b> Siete (7) de julio de dos mil once (2011)</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> Bertha Lucia Ramírez de Páez.</p>
<p><b>Actor:</b> Myriam Carrasco Olarte</p>
<p><b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La señora Dora Edith Chaparro López nació el 25 de octubre de 1951 y prestó sus servicios como Docente de Secundaria de carácter Nacional, con la siguiente historia: Nombrada mediante la Resolución No. 917 de 4 de febrero de 1977 en ENTIDAD NO CODIFICADA desde el 24 de febrero de ese año hasta el 8 de agosto de 1978. Por Resolución No. 9745 de 17 de julio de 1978 fue trasladada al Colegio Nacional Universitario de Vélez (Santander), entre el 9 de agosto del mismo año y el 15 de marzo de 1983. Traslada mediante la Resolución No. 2953 de 3 de marzo de 1983 a la Normal Nacional María Auxiliadora de Guadalupe (Santander), desde el 16 de marzo de ese año hasta la fecha de expedición del certificado, el 9 de noviembre de 2001.</p> <p>El Auxiliar Administrativo y la Coordinadora de Nómina de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Santander certificaron que la actora devenga los sueldos como Docente en ese Departamento pagados con recursos del Sistema General de Participaciones</p> <p>El 31 de mayo de 2004, radicó en CAJANAL solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada mediante Resolución No. 31052 de 6 de octubre de 2005, suscrita por el Gerente General de CAJANAL, en razón a que no cumplió los requisitos exigidos por la Ley, ya que no demostró 20 años de servicio docente en la educación Municipal, Distrital o Departamental y no estaba vinculada como docente de estos Entes a 31 de diciembre de 1980.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La señora Myriam Carrasco Olarte, tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el status, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>

<b>Tesis del Consejo de Estado</b> Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son de la Nación.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> La Sala advierte que la controversia no gira en torno a la fecha de vinculación de la accionante con la educación oficial, porque evidentemente tuvo lugar antes del 31 de diciembre de 1980 (el 24 de febrero de 1977), fecha límite para acceder al reconocimiento y pago de la prestación reclamada. Además, la actora estuvo vinculada en forma continua como Docente Nacional de secundaria entre el 24 de febrero de 1977 y el 9 de noviembre de 2001, en las Instituciones: ENTIDAD NO CODIFICADA, Colegio Nacional Universitario de Vélez (Santander) y la Normal Nacional María Auxiliadora de Guadalupe (Santander), para un total de 23 años, 8 meses y 16 días laborados y sus salarios fueron pagados con recursos del Sistema General de Participaciones (antes Situado Fiscal), lo cual permite concluir que si bien dicho tiempo supera los 20 años exigidos, no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que sus salarios -- se repite - han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, incumpliendo el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
<b>Sub argumentos</b> La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional. 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 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. El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, exige que la condición de docente nacionalizado se hubiese obtenido antes del 31 de diciembre de 1980. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa citada, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.
<b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b> El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia de 27 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Myriam Carrasco Olarte contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL.

## FICHA SENTENCIA No. 5: 1908-10 del 11 de agosto de 2011

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 68001-23-31-000-2006-03214-01(1908-10)
<b>Fecha:</b> Once (11) de agosto de dos mil once (2011)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> Bertha Lucía Ramírez de Páez.
<b>Actor:</b> María Deogracía Campo Cantillo
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social Autoridades Nacionales
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> La demandante nació el 18 de julio de 1952 y prestó sus servicios así: Por Decreto No. 173 de 13 de marzo de 1978, el Alcalde Municipal de Barrancabermeja nombró a la actora en el empleo

docente de tiempo completo del Colegio Municipal Camilo Torres, con retroactividad al 1° de febrero de ese año. Fue docente del Colegio Camilo Torres entre el 1° de febrero de 1978 hasta marzo de 1979.

Prestó sus servicios como docente Nacional en el Instituto Técnico Superior del Municipio de Barrancabermeja, nombrada por Resolución No. 4811 de 28 de julio de 1979, desde el 1° de abril de ese año hasta la fecha de expedición de la constancia laboral, el 18 de abril de 2004.

El Técnico SED de la Coordinación de Liquidación de Nómina de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Santander certificó que los salarios de la demandante son pagados con recursos del Sistema General de Participaciones.

El 31 de mayo de 2004, radicó en CAJANAL solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada mediante Resolución No. 000300 de 10 de enero de 2006, suscrita por el Asesor de la Gerencia General de CAJANAL, en razón a que no cumplió los requisitos exigidos por la Ley, ya que no demostró 20 años al servicio de la Educación Municipal, Distrital o Departamental. Con posterioridad, la Resolución No. 2834 de 17 de abril de 2006, suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CAJANAL, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el anterior acto administrativo, confirmándolo en razón a que los servicios prestados por la actora en el Departamento de Santander fueron de carácter Nacional, incumpliendo con los requisitos exigidos por la Ley para acceder a la pensión gracia.

#### **Problema jurídico**

La señora María Deogracia Campo Cantillo tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año anterior a adquirir el status, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?

#### **RATIO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Tesis del Consejo de Estado**

Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son de la Nación.

##### **Argumento central del Consejo de Estado**

La Sala observa que la accionante laboró como docente Municipal según el certificado expedido por la Profesional Especializada Encargada de la Secretaría General del Municipio de Barrancabermeja entre el 1° de febrero de 1978 y marzo de 1979, aproximadamente por 1 año; y como maestra Nacional del Instituto Técnico Superior de Barrancabermeja entre el 1° de abril de 1979 y el 18 de abril de 2004, durante 25 años y 17 días de servicio.

Empero, este tiempo no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia puesto que sus salarios han sido pagados con recursos provenientes de la Nación, a través del Sistema General de Participaciones, incumpliendo el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

En consecuencia, como la actora ostentó la calidad de docente Nacional y sus salarios fueron financiados con recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, incumplió con los requisitos exigidos por las normas vigentes para acceder a la pensión gracia, razón por la cual no tiene derecho a ella.

##### **Sub argumentos**

La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

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 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.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, exige que la condición de docente nacionalizado se hubiese obtenido antes del 31 de diciembre de 1980. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados

con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa citada, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia de 25 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda incoada por María Deogracia Campo Cantillo contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL.

**FICHA SENTENCIA No. 6: 2457-12 del 02 de mayo de 2013**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 54001-23-31-000-2010-00355-01(2457-12)
<b>Fecha:</b> Dos (2) de mayo de dos mil trece (2013)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> Bertha Lucia Ramírez de Páez.
<b>Actor:</b> Ana Isabel Correa de Mejía
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE en Liquidación
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> La señora Ana Isabel Correa de Mejía nació el 16 de febrero de 1956 y prestó sus servicios como maestra así: a) Nacionalizada: Del 1 de marzo de 1973 al 30 de julio de 1982 (menos 2 meses de licencia e interrupciones): 9 años y 9 días. b) Territorial: Del 28 de julio de 1997 (fecha de expedición de la Resolución No. 001222 que incluyó a la accionante en la planta de personal del Departamento) al 27 de octubre de 2011 (fecha en que se profirió la certificación laboral): 14 años, 2 meses y 29 días. El 24 de marzo de 2006, la señora Ana Isabel Correa de Mejía solicitó el reconocimiento de la pensión gracia. El 4 de mayo de 2007, a través de la Resolución No. 17470, el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., negó la solicitud de pensión gracia argumentando que la actora no demostró el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, es decir, 20 años de servicio en la docencia oficial del orden Departamental, Municipal o Distrital. El 10 de septiembre de 2008, mediante la Resolución No. 45787, el Gerente General de la entidad demandada desató el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó.
<b>Problema jurídico</b> La señora Ana Isabel Correa de Mejía, tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a adquirir el status, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?.
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Consejo de Estado</b> La interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> En el plenario reposa la Resolución No. 001222 de 28 de julio de 1997, emanada de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander, “(...) <i>Por el (sic) cual se crea la PLANTA</i>

*DE PERSONAL Directivo Docente y Docente del Departamento Norte de Santander por Municipio y por centro educativo (...)*"; en este acto se cita a la actora como docente de la Escuela Urbana de Varones - Situado (fls. 159 a 162).

La Resolución en referencia es consonante con los mandatos de la Ley 60 de 1993, que en su artículo 3° estableció la competencia de los Departamentos para dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus Municipios la prestación del servicio de educación en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, previendo expresamente que *"La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios (...)"*.

En virtud de la mencionada Resolución No. 001222 de 28 de julio de 1997, y a partir de la fecha de su expedición, la interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.

En consecuencia, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar porque la interesada tiene una vinculación del orden territorial y, por lo tanto, cumple con los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia reclamada.

#### **Sub argumentos**

La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

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 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.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, exige que la condición de docente nacionalizado se hubiese obtenido antes del 31 de diciembre de 1980. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa citada, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.

#### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, REVOCÓ la Sentencia de 3 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que negó las súplicas de la demanda incoada por Ana Isabel Correa de Mejía contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación. En su lugar, DECLARÓ la nulidad de las Resoluciones Números 17470 de 4 de mayo de 2007 y 45787 de 10 de septiembre de 2008, suscritas por el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E, mediante la cuales se le negó a la actora el reconocimiento de la pensión gracia reclamada y ORDENÓ a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación a reconocer y pagar la pensión gracia a la señora Ana Isabel Correa de Mejía, a partir del 19 de julio de 2008 y liquidada con el 75% de todo lo devengado en el último año en que consolidó su estatus pensional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

## **FICHA SENTENCIA No. 7: 2748-14 del 02 de junio de 2016**

#### **IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA**

**Sentencia:** 25000-23-42-000-2013-00827-01(2748-14)

**Fecha:** Dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016)

<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> Luis Rafael Vergara Quintero.
<b>Actor:</b> Genoveva Arriaga Hinestroza
<b>Demandado:</b> Cajanal EICE En Liquidación - Hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La demandante nació el 4 de enero de 1956. Prestó sus servicios en el Departamento del Chocó, como docente en el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 1975 y el 31 de diciembre de 1976 en la Institución Educativa Escuela Rural Mixta de Villa Claret – Lloró, de carácter Departamental y sus salarios se pagaban con recursos del situado fiscal hoy Sistema General de Participaciones.</p> <p>También, laboró como docente de primaria con tipo de vinculación del orden territorial desde el 23 de noviembre de 1990 hasta el 2 de diciembre de 1990, desde el 21 de enero de 1991 hasta el 2 de diciembre de 1991, desde el 21 de enero de 1992 hasta el 1 de diciembre de 1992, y desde el 8 de febrero de 1993 y hasta el día de expedición del certificado aún se encontraba laborando y/o activa. Mediante Resolución No. UGM 004121 de 16 de agosto de 2011, expedida por CAJANAL EICE en liquidación, se le negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia y posteriormente con Resolución No. UGM 038835 de 16 de marzo de 2012, proferida por el Liquidador de la CAJANAL EICE en liquidación, se resolvió el recurso de reposición confirmando la anterior resolución.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La demandante tiene derecho a que la “UGPP” le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913, cuando sus servicios fueron pagados con recursos del Situado Fiscal y posteriormente del Sistema General de Participaciones?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>Teniendo claro que la demandante cumplió 50 años de edad el 4 de enero de 2006; se vinculó al servicio docente antes del 31 de diciembre de 1980, exactamente el 25 de marzo de 1975, su vinculación fue de carácter territorial, y el estatus pensional lo adquirió el 8 de julio de 2009, fecha en la que cumplió los 20 años de servicio, no queda duda de que las súplicas de la demanda están llamadas a prosperar, pues cumplió en forma suficiente los requisitos que exige la ley para acceder a la pensión gracia reclamada.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>De conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.</p> <p>Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos.</p>

Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.

#### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, REVOCÓ la sentencia de 04 de abril de 2014, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “C” negó las súplicas de la demanda incoada por la señora Genoveva Arriaga Hinestroza contra CAJANAL EICE en liquidación –hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-. En su lugar, dispuso DECLÁRAR la nulidad de las Resoluciones No. UGM 004121 de 16 de agosto de 2011 y No. UGM 038835 de 16 de marzo de 2012, expedidas por CAJANAL EICE en liquidación -hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”-, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante. Así mismo, ORDÉNAR a CAJANAL EICE en liquidación –hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, el reconocimiento y pago de la pensión jubilación gracia a la señora Genoveva Arriaga Hinestroza efectiva a partir del 8 de julio de 2009 en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el status.

### **FICHA SENTENCIA No. 8: 3533-14 del 16 de junio de 2016**

#### **IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA**

**Sentencia:** 73001-23-33-000-2013-00529-01(3533-14)

**Fecha:** Dieciséis (16) de junio dos mil dieciséis (2016)

**Órgano que resuelve:** Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.

**Consejero Ponente:** William Hernández Gómez

**Actor:** Alix Nidia Mojica de Saavedra

**Demandado:** Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

#### **CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Hechos**

La señora Alix Nidia Mojica de Saavedra nació el 17 de septiembre de 1957, fue nombrada por primera vez al servicio de la educación por el Departamento de Santander mediante Resolución 2509 de 6 de septiembre de 1976 como docente nacionalizado.

En la Escuela Rural El Limón, ubicada en Landázuri del 16 de septiembre de 1976 al 28 de agosto de 1979. Posteriormente, mediante Decreto 2456 de 29 de agosto de 1979 se trasladó a la Escuela Urbana Jordán, a partir del 29 de agosto de 1979 y hasta el 2 de junio de 1981. El 3 de junio de 1981, se trasladó nuevamente a la Escuela Rural El Limón, hasta el 13 de julio de 1981, fecha en que fue retirada.

Según Certificado de Historia Laboral de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, la señora Mojica de Saavedra fue nombrada docente en propiedad con régimen nacional, así: Mediante Decreto 1629 de 19 de noviembre de 1993, fue nombrada en la Vereda Chípalo en el municipio de Alvarado, del 21 de noviembre de 1993 al 3 de agosto de 1994. Luego se trasladó a la Escuela Veracruz de Alvarado, en virtud del Decreto 1437 de 4 de agosto de 1994, a partir de esa misma fecha y hasta el 31 de marzo de 2005. Finalmente, en virtud del Decreto 148 de 18 de marzo de 2005, fue incorporada al Colegio San Simón en Ibagué, a partir del 31 de marzo de 2005 y hasta el 18 de septiembre de 2012, fecha en que se expidió la certificación se encontraba activa.

Mediante Resoluciones RDP 008699 de 25 de febrero de 2013, RDP 017563 de 18 de abril de 2013 y RDP 20309 de 3 de mayo del mismo año, la UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia.
<b>Problema jurídico</b> ¿La señora Alix Nidia Mojica de Saavedra, reúne los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, en especial sus servicios fueron pagados con recursos del orden nacional o territorial?
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Consejo de Estado</b> Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del Sistema General de Participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con dichos recursos es territorial y no nacional.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> En el Decreto 00148 de 18 de marzo de 2005, se incorporó a la actora a la planta de cargos docentes del municipio de Ibagué, y como ya se expuso dicha planta se financia con recursos del sistema general de participaciones, los cuales según la Ley 715 de 2001, están constituidos por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de salud, educación y vivienda. La demandante prestó sus servicios como docente con vinculación del orden territorial en esta última entidad, sin que pueda aceptarse la calificación de docente nacional certificada desde el 31 de marzo del año 2005, tal como consta en el Certificado de Historia Laboral. Así las cosas, el tiempo acreditado le impide acceder a la pensión gracia solicitada, pues, como se expuso, deben acreditarse servicios con vinculación de carácter territorial o nacionalizado y en este caso el tiempo certificado en tal calidad solo alcanza un total de 10 años, 3 meses y 14 días <sup>13</sup> , por lo que habrá de confirmarse el fallo recurrido.
<b>Sub argumentos</b> De conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional. Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.
<b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b>
El Consejo de Estado, CONFIRMAR la sentencia proferida el 2 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo del Tolima que denegó las pretensiones de la demanda.

## FICHA SENTENCIA No. 9: 2201-14 del 29 de septiembre de 2016

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 68001-23-33-000-2013-00162-01(2201-14)
<b>Fecha:</b> Veintinueve (29) de septiembre del dos mil dieciséis (2016)

<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> William Hernández Gómez
<b>Actor:</b> Olga Inés Moreno Quintero
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE, En Liquidación, sucedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La demandante nació el 22 de marzo de 1956, fue vinculada al servicio de educación territorial desde el 8 de septiembre de 1976 hasta el 30 de abril de 1979; posteriormente, con Resolución 2391 de 12 de abril de 1994 el gobernador de Santander produjo novedades en el personal docente nacionalizado de la Secretaría de Educación de Santander y nombró a la demandante como maestra de un grupo urbano del municipio de Málaga; la cual tomó posesión al cargo el 18 de abril de 1994 ante el delegado del Ministerio de Educación Nacional en Santander (Ministerio de Educación Nacional -- Fondo Educativo Regional de Santander y el 25 de abril de 1994 ante el alcalde y el secretario de gobierno del municipio de Málaga).</p> <p>A través de Resolución 3059 de 19 de mayo de 1997, el gobernador de Santander produjo novedades en el personal docente nacionalizado de la Secretaría de Educación de Santander y trasladó a la demandante a Barrancabermeja; la cual tomó posesión al cargo el 27 de mayo de 1997 ante el delegado del Ministerio de Educación Nacional en Santander (Ministerio de Educación Nacional -- Fondo Educativo Regional de Santander).</p> <p>Mediante Resolución 10132 de 14 de diciembre de 1999 el gobernador de Santander causó novedades en el personal docente nacionalizado de la Secretaría de Educación Departamental y trasladó a la demandante a San Ignacio de Loyola de Bucaramanga; la cual tomó posesión del cargo el 21 de diciembre de 1999 ante el gobernador del departamento de Santander.</p> <p>La Secretaría de Educación Municipal de Bucaramanga -- Santander del 26 de enero de 2012, certificó que la demandante labora al servicio de la administración municipal como docente en propiedad, en la Institución Educativa Técnico Dámaso Zapata Sede A de Bucaramanga con vinculación nacional en primaria</p> <p>El 17 de abril de 2012 presentó solicitud de reconocimiento de pensión gracia, la cual fue negada mediante las resoluciones RDP 005110 de 6 de julio de 2012 y RDP 010084 de 27 de septiembre de 2012.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿El tiempo de servicios desempeñado por la señora Olga Inés Moreno Quintero como docente entre los años 1994 y 2011 es válido para efecto del reconocimiento de la pensión gracia?</p> <p>¿La demandante reúne los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, en especial sus servicios fueron pagados con recursos del orden nacional o territorial?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del Sistema General de Participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con dichos recursos es territorial y no nacional.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>De acuerdo a lo anterior, se encuentra que la demandante cumple con el primer requisito para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, tal y como consta en el certificado de la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, donde se demuestra que la demandante estuvo vinculada en la escuela rural El Volcán --</p>

<p>San Andrés, por nombramiento del gobernador de Santander, desde el 8 de septiembre de 1976 al 30 de abril de 1979, vinculación que es de naturaleza nacionalizada.</p> <p>Si bien la demandante ingresó nuevamente como docente en 1994, esta Corporación ha sostenido que la expresión «[...] docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 [...]», contenida en el artículo 15 numeral 2.º, Literal a) de la Ley 91 de 1989, no exige que en esa fecha la docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculada.</p> <p>Ahora bien, el recurrente indica que la demandante no tiene derecho a la pensión gracia por cuanto sus nombramientos realizados a partir de 1994 fueron suscritos por el gobernador del departamento de Santander, pero con recursos del situado fiscal, es decir, con recursos provenientes de la Nación, lo que la convierte en docente con vinculación nacional.</p> <p>Para la Sala, la demandante cumple con los requisitos contemplados por la Ley 114 de 1913 para ser acreedora de la pensión gracia, toda vez que, prestó sus servicios como docente territorial sin que pueda aceptarse la calificación de docente nacional certificada, pues los nombramientos de docentes efectuados con recursos provenientes de los Fondos de Educación Regionales, esto es, del situado fiscal, no modifica el carácter de territorial.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>De conformidad con la normatividad que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.</p> <p>Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia proferida el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió a las pretensiones de la demanda.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 10: 1685-15 del 06 de octubre de 2016

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 15001-23-33-000-2014-00121-01(1685-15).
<b>Fecha:</b> Seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016).
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.
<b>Actor:</b> Melba Amanda Rodríguez Rodríguez
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social - UGPP.
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b>
La demandante nació el 13 de febrero de 1957 y prestó sus servicios como docente departamental y laboró en la Escuela Vereda Las Cintas del Municipio de Sogamoso, en interinidad, desde el 1 de

junio de 1976 hasta el 31 de julio de 1976. El 13 de junio de 1987 la demandante fue vinculada nuevamente como docente del Departamento de Boyacá. Igualmente presenta Formato Único de Historia Laboral de la Secretaría de Educación de Boyacá, el cual establece que se desempeñó como docente departamental en la institución educativa Técnica de Nobsa a partir de 13 de junio de 1987 hasta el 5 de marzo de 2013.

El 2 de mayo de 2013 la demandante solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de a Protección Social, UGPP, el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, respecto de lo cual el 19 de julio de 2013 la UGPP, mediante Resolución No. RDP 032849 negó la referida solicitud, argumentando que la peticionaria no se encontraba vinculada a la docencia oficial a 31 de diciembre de 1980. Mediante Resolución No. RDP 040600 del 2 de septiembre de 2013 la UGPP al resolver el recurso de apelación, confirmó en todas sus partes el contenido de la Resolución No. RDP 032849 de 2013.

Mediante Sentencia de primera instancia del 5 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión núm. 3, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda argumentando que el Departamento de Boyacá, certificó que en el período comprendido entre el 1 de junio de 1976 y el 31 de julio de 1976, se canceló asignación básica por servicios prestados en calidad de docente y que por tanto acreditó los 50 años de edad y la prestación de sus servicios como docente por más de 20 años, tiempo dentro del cual se contabilizan los meses laborados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

Mediante recurso de apelación la parte demandada argumentó que los certificados de tiempo de servicios no señalan la fuente de financiación de los recursos con los cuales se cancelaron los salarios, por tal motivo no existe certeza de si estos fueron pagados con recursos propios o provenientes de la Nación, caso en el cual no puede accederse al reconocimiento pensional, pues no cumpliría el requisito de acreditar que no ha recibido ni recibe otra pensión o recompensa de carácter nacional y por ende solicitó la revocación de la decisión de primera instancia y se decrete la legalidad de los actos acusados.

#### **Problema jurídico**

¿Los actos administrativos a través de los cuales le fue negada una pensión gracia de jubilación a la señora Melba Amanda Rodríguez Rodríguez, fueron expedidos infringiendo la norma en que debían fundarse, esto es, la Ley 114 de 1913?

#### **RATIO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Tesis del Consejo de Estado**

Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son recursos propios de los entes territoriales.

##### **Argumento central del Consejo de Estado**

Las certificaciones expedidas por las autoridades para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, deben establecer con claridad el cargo desempeñado, la dedicación, la clase de plantel y el nivel de vinculación del centro educativo a las entidades públicas; en ese sentido el certificado presentado cumple con las condiciones requeridas para acreditar la prestación del servicio como docente oficial de carácter departamental del 1 de junio de 1976 al 31 de julio de 1976.

Respecto del origen de los recursos precisa que los dineros girados a las entidades territoriales con el propósito de cubrir pasivos pensionales, de salud y educación, provenientes del situado fiscal, - hoy Sistema General de Participaciones- hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales y por tanto, contrario a lo manifestado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en la apelación, no hay duda de que los recursos con los cuales se le pagó a la demandante su labor como docente de los municipios Sogamoso y Nobsa (Boyacá), son propios sin un carácter nacional.

##### **Sub argumentos**

<p>los dineros girados a las entidades territoriales con el propósito de cubrir pasivos pensionales, de salud y educación, provenientes del situado fiscal, -hoy Sistema General de Participaciones- hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales</p> <p>la única exigencia válida para efectos de reconocer la pensión gracia 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 ley</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Consejo de Estado CONFIRMÓ los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto de la sentencia proferida el 5 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante los cuales se declaró la nulidad de las Resoluciones No. RDP 032849 de 19 de julio de 2013 y RDP 040600 de 2 de septiembre de 2013; en consecuencia, ordenó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, a partir del 3 de mayo de 2010 en aplicación del término trienal de prescripción previsto en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 11: 3678-14 del 17 de noviembre de 2016

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 15001-23-33-000-2013-00823-01(3678-14)</p>
<p><b>Fecha:</b> Diecisiete (17) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> Gabriel Valbuena Hernández</p>
<p><b>Actor:</b> Carlos Cotrina Fuentes</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>El señor Carlos Cotrina Fuentes nació el 2 de noviembre de 1941. Laboró al servicio del departamento de Boyacá en calidad de docente nacionalizado de la siguiente manera: Desde el 26 de abril de 1976 hasta el 5 de julio de 1979 y desde el 15 de septiembre de 1981 hasta el 30 de diciembre de 2001.</p> <p>El 16 de agosto de 2012, presentó petición radicada bajo el número SOP201200023817, a través de la cual reclamó ante la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia.</p> <p>Mediante Resolución RDP 004071 del 30 de enero de 2013 expedida por la subdirectora de determinación de derechos de la UGPP, la entidad negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Posteriormente, a través de Resolución RDP 015792 del 9 de abril de 2013 suscrita por la misma funcionaria, se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior. Finalmente, con Resolución RDP 018566 del 23 de abril de 2013 el director de pensiones de la UGPP resolvió el recurso de apelación confirmando en su integridad la Resolución RDP 004071 del 30 de enero de 2013.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿el señor Carlos Cotrina Fuentes cumple los requisitos establecidos por la ley para el reconocimiento de la pensión gracia, referidos principalmente a los tiempos de servicio acreditados, la calidad de la vinculación que ostentó y el origen de los recursos con que fueron pagados sus servicios?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>

**Tesis del Consejo de Estado**

Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales. Conforme a lo anterior, se entiende que los docentes a quienes les fueron cancelados sus salarios con recursos del Sistema General de Participaciones, ostentan un tipo de vinculación territorial, por pertenecer tales dineros a los entes territoriales.

**Argumento central del Consejo de Estado**

Se evidencia que el señor Carlos Cotrina Fuentes cumplió los 50 años de edad el día 2 de noviembre de 1991. Laboró como docente nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, tal y como consta en los actos de posesión y presentación proferidos por el Secretario General de la Alcaldía Municipal de Chita; en los certificados de tiempo de servicio expedidos por la Secretaría de Educación de Boyacá y en el certificado de los salarios devengados durante el periodo comprendido entre enero de 1977 y julio de 1979, suscrito por la Secretaría de Educación de Boyacá. En consecuencia, y contrario a lo expuesto por la demandada en el escrito de apelación, esta Sala encuentra que el actor efectivamente cumplió con este requisito para acceder a la pensión gracia.

Con los documentos precitados se acredita, además, que el demandante prestó sus servicios como maestro con un tipo de vinculación nacionalizada por un tiempo total de 3 años, 2 meses y 8 días, desde el 26 de abril de 1976 hasta el 4 de julio de 1979.

De la misma forma, de acuerdo con el certificado de tiempo de servicio de fecha 19 de marzo de 2004 proferido por la Secretaría de Educación de Boyacá<sup>66</sup>, se demuestra que el actor trabajó como docente de primaria en propiedad con un tipo de vinculación nacionalizada, a partir del 15 de septiembre de 1981 hasta el 13 de febrero de 2007, completando 25 años, 6 meses y 19 días como maestro, es decir, que el demandante cumplió con los 20 años al servicio de la docencia, exigidos para el reconocimiento de la prestación pretendida.

Por otra parte, con relación al argumento expuesto en la apelación por la UGPP, referido al incumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913 por pagos al actor hasta el año 2000 con recursos del situado fiscal y a partir de enero de 2001 a la fecha de retiro con el Sistema General de Participaciones. Esta Sala carece del más mínimo sustento probatorio que fundamente tal afirmación de modo que no está llamado a prosperar.

Por otra parte, consta en el expediente que el demandante no ostenta la calidad de pensionado y de acuerdo con las certificaciones de la Procuraduría General de la Nación, del grupo de escalafón del departamento de Boyacá, y el oficio nro. 11691 del 5 de septiembre de 2013 expedido por la Secretaría de Educación de Boyacá, en el cual consta la declaratoria de insubsistencia del nombramiento, no destitución, del señor Carlos Cotrina Fuentes, no se demostró la mala conducta, de donde se colige que observó buena conducta.

**Sub argumentos**

Es inexistente el derecho a la pensión gracia para los docentes nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal;

La vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la Ley para tal efecto;

La extinción de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980;

---

<sup>66</sup> Folio 100 del expediente. Este certificado concuerda con el allegado por la UGPP en el CD de antecedentes administrativos obrante a folio 211 del expediente.

La excepción en cuanto a la pensión gracia que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional -pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación- en virtud de la Ley 91 de 1989, que es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.

La expresión <docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980>, contemplada objeto de análisis, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido.

Esta Sala de Subsección acogió el pronunciamiento del 27 de agosto de 2015, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado No. 2014-00287, con ponencia del Consejero Dr. Germán Alberto Bula Escobar. En consecuencia, los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos.

Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.

#### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado CONFIRMÓ la sentencia de fecha 11 de junio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por el señor CARLOS COTRINA FUENTES contra la UGPP sucesora procesal de la liquidada CAJANAL.

## **FICHA SENTENCIA No. 12: 1877-13 del 24 de noviembre de 2016**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000-2325-000-2011-00911-01(1877-13)
<b>Fecha:</b> Veinticuatro (24) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> Gabriel Valbuena Hernández.
<b>Actor:</b> Luis Enrique Becerra Parra
<b>Demandado:</b> Caja Nacional de Previsión Social EICE En Liquidación hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> El señor Luis Enrique Becerra Parra cumplió 50 años de edad el 6 de julio de 2000 y laboró por más de 20 años como docente territorial en el Distrito Capital, desde el 24 de febrero de 1971 hasta el 30 de enero de 1979; del 19 de febrero de 1992 hasta el 30 de noviembre de 1992; entre el 8 de febrero de 1993 y el 4 de febrero de 2009. Por lo anterior, solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia, quien por medio de la Resolución PAP 016653 del 8 de octubre de 2010 le negó la petición con fundamento en que los tiempos laborados eran de carácter nacional.

<p><b>Problema jurídico</b> ¿El señor Luis Enrique Becerra Parra reúne los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, en especial sus servicios fueron pagados con recursos del orden territorial?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b> Los dineros que se giran a los entes territoriales y que provienen del sistema general de participaciones para cubrir sus gastos de educación, hacen parte de los recursos propios de estos.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b> El 8 de junio de 2016, la jefe de oficina de nómina de la Secretaría de Educación de Bogotá indicó que: «con relación al origen de los recursos con los cuales se le cancelaron los salarios y prestaciones, se aclara que desde la fecha de ingreso del funcionario docente, 08/02/1993, hasta la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, fue a través de Recursos Propios del Distrito Capital y con la aplicación de la Ley 715 de 2001, el origen de los recursos para el pago de nómina provienen de la transferencia de la nación a través del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) hasta la fecha de su retiro 22/09/2015; lo que no constituye cambio en el tipo de vinculación de su nombramiento.» Se advierte que el tiempo de servicio que acreditó como docente distrital fue el siguiente: Del 24 de febrero de 1971 al 30 de enero de 1979, (7 años, 11 meses y 7 días); desde el 19 de febrero de 1992 hasta el 30 de noviembre de 1992 (9 meses y 11 días); del 8 de febrero de 1993 hasta el 22 de septiembre de 2015, fecha de su retiro (22 años, 7 meses y 14 días). Para un total de tiempo de labor al servicio del Distrito de Bogotá de 31 años, 4 meses y 2 días. De lo que se colige que el accionante desde el año 1971 adelantó su labor educativa al servicio del Distrito de Bogotá, es decir, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, tal como lo exige la Ley 91 de 1989. Y si bien existe la certificación expedida el 8 de junio de 2016 por la jefe de oficina de nómina de la Secretaría de Educación de Bogotá, en la que se señaló que desde el 8 de febrero de 1993 hasta la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, los pagos de nómina del actor se efectuaron con recursos propios del Distrito Capital, y a partir de allí a través del sistema general de participaciones; al respecto se aclara que ello no mengua la calidad de docente territorial del actor.</p>
<p><b>Sub argumentos</b> No existe derecho alguno a la pensión gracia para los maestros nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal; ii) la vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos pedagogos territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la ley para tal efecto. La conclusión de dicho beneficio para los profesores territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980. La excepción referida a que la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberían reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio. Ahora bien, la Ley 91 de 1989 en su artículo 1 definió al personal nacional, como aquel vinculado por nombramiento del gobierno nacional; al personal nacionalizado, conformado por los maestros 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, particularmente en el artículo 10; y al personal territorial integrado por los 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.</p>

Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del Sistema General de Participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con dichos recursos es territorial y no nacional.

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, REVOCÓ la sentencia de 14 de septiembre de 2012 proferida por la Sección Segunda, Subsección F en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Luis Enrique Becerra Parra contra la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme a lo señalado en la parte motiva de ésta providencia. En su lugar, se dispuso: DECLARAR la nulidad de la Resolución PAP 016653 de 8 de octubre de 2010, expedida por CAJANAL EICE en liquidación hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al demandante. ORDENAR a CAJANAL EICE en liquidación hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), el reconocimiento y pago de la pensión jubilación gracia al señor Luis Enrique Becerra Parra efectiva a partir del 19 de mayo de 2004 en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el *status*.

**FICHA SENTENCIA No. 13: 2046-15 del 02 de marzo de 2017**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 05001-23-33-000-2013-01787-01(2046-15).
<b>Fecha:</b> Dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017).
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> Rafael Francisco Suárez Vargas.
<b>Actor:</b> Myriam del Socorro García Jaramillo.
<b>Demandado:</b> Caja Nacional De Previsión Social Hoy Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social (UGPP).
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>

**Hechos**

La demandante nació el 3 de julio de 1957 y prestó sus servicios así: como docente nacionalizada en el Departamento de Antioquia entre el 20 de mayo de 1977 y el 22 de febrero de 1989, mediante Decreto 359 de 12 de diciembre de 1995 fue designada como educadora municipal de la Ceja en el Centro Educativo Francisco Maria Cardona, y posteriormente incorporada al servicio del Departamento de Antioquia a través del Decreto 1370 de 2004, cargo en el que permaneció por 17 años y 11 meses.

El 23 de enero de 2008 radicó en CAJANAL solicitud para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue denegada por medio de la Resolución 16327 de 18 de abril de 2008.

El 23 de marzo de 2012 presentó derecho de petición ante la UGPP con el fin de obtener nuevo pronunciamiento respecto del reconocimiento de la pensión gracia la cual fue contestada mediante auto No. ADP 002387 de 8 de octubre de 2012.

Normas violadas y concepto de la violación.

El Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia de primera instancia proferida el 20 de marzo de 2015, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que la demandante no reúne los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, específicamente en relación al tiempo laborado entre el 12 de diciembre de 1995 al 23 de agosto de 1999, y del 15 de septiembre de 2003 al 30 de agosto de 2008, por considerar que lo desempeñó como docente nacional, puesto que los salarios fueron sufragados con recursos de la nación, a través del situado fiscal, hoy Sistema General de Participaciones.

La demandante interpuso recurso de apelación pues consideró que cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia conforme Ley 715 de 2001 toda vez que los recursos del sistema general de participaciones hacen parte del presupuesto de los departamentos, distritos y municipios para su ejecución y por ende del ente territorial con destinación específica según el Decreto 1278 de 2002.

**Problema jurídico**

¿Los tiempos laborados por la señora Myriam del Socorro García como docente oficial en el departamento de Antioquia desde el año 1995, son válidos para efectos del cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia?

**RATIO DE LA PROVIDENCIA****Tesis del Consejo de Estado**

Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son del ente territorial.

**Argumento central del Consejo de Estado**

La Sala considera que los entes territoriales son los “titulares directos” de los recursos girados por la nación que provengan del Sistema General de Participaciones, por cuanto dichos recursos le son asignados directamente por mandato de la Carta Política, con fundamento en los artículos 356 y 357 de la Constitución, modificados por el Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001 que entró en vigencia el 1º de enero de 2002 y la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001.

Por lo anterior, se considera que los docentes territoriales, cuya fuente para el pago de sus salarios provenga del Sistema General de Participaciones, tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia, siempre que se cumplan de manera previa con los demás requisitos establecidos por el ordenamiento, toda vez que los mismos no provienen de recursos de orden nacional sino que por el contrario son considerados como propios de los entes territoriales, porque son los titulares directos por mandato de la Constitución.

<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>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, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.</p> <p>Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá únicamente pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año.</p> <p>Por mandato de la Constitución los entes territoriales son sus titulares directos de los recursos que provengan del Sistema General de Participaciones conforme lo establecen los artículos 356 y 357 de la Constitución, modificados por el Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>REVOCAR la sentencia del 20 de marzo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, declarar la nulidad de la Resolución 16327 de 18 de abril de 2008 y del Auto 002387 de 8 de octubre de 2012, mediante los cuales la CAJANAL y la UGPP, denegaron el reconocimiento de la pensión gracia de la actora y reconocer la pensión gracia.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 14: 2309-14 del 02 de marzo de 2017

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 52001-23-33-000-2012-00115-01(2309-14).</p>
<p><b>Fecha:</b> Dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017).</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> William Hernández Gómez.</p>
<p><b>Actor:</b> Washington Sánchez Castro.</p>
<p><b>Demandado:</b> Caja Nacional De Previsión Social - Cajanal Eice En Liquidación, Hoy Sucedida por La Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>

<p><b>Hechos</b></p> <p>El demandante nació el 11 de mayo de 1959 y prestó sus servicios así: como docente municipal de Tumaco (Nariño) del 1° de diciembre de 1980 al 18 de enero de 1996 y del 23 de febrero de 2001 al 12 de noviembre de 2011, para un total de 24 años, 21 meses y 35 días, cumpliendo el 12 de enero de 2006 los 20 años de servicio.</p> <p>El 28 de septiembre de 2009 se solicitó a Cajanal EICE en Liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia la cual fue negada mediante Resolución UGM 031874 de 8 de febrero de 2012, por cuanto las certificaciones aportadas no especifican el tipo de vinculación. El acto en mención fue confirmado mediante la Resolución UGM 048662 de 1° de junio de 2012.</p> <p>Mediante Sentencia del 19 de marzo de 2014, El Tribunal Administrativo de Nariño, denegó las pretensiones de la demanda, por considerar que el demandante no cumple con los requisitos legales para obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, porque el tiempo laborado a partir del 1.º de enero de 2002, no puede ser tenido en cuenta para efectos de reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que sus salarios fueron cubiertos con recursos del Sistema General de Participaciones, pues a partir de ese año el Municipio de Tumaco se encontraba certificado, conforme lo señala el artículo 20 de la Ley 715 de 2001.</p> <p>La demandante interpuso recurso de apelación argumentando que el demandante laboró como docente municipal de Tumaco desde el 1.º de diciembre de 1980 a 2013, cumpliendo los requisitos para la pensión gracia, estableció que lo importante no es la procedencia de los recursos para el pago del cargo de docente, sino determinar el nominador; agregó que si bien es cierto que la educación estatal es financiada con el Sistema General de Participaciones, el presupuesto girado es incorporado directamente al ente territorial, por lo que deja de ser recursos de la Nación.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿El tiempo de servicios desempeñado por el demandante como docente del orden territorial remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia?</p> <p>¿El demandante cumple con los requisitos legales para ser beneficiario de la pensión gracia?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p> <p>Tesis del Consejo de Estado</p> <p>El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del Sistema General de Participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente, que fue nombrado por la entidad territorial y, que sus salarios fueran pagados con recursos del Sistema General de Participaciones, es territorial y no nacional y en tal medida no es de recibo negar el reconocimiento de la pensión gracia del demandante.</p> <p>Respecto del segundo problema considera la Sala que el demandante acreditó los requisitos regulados en la Ley 114 de 1913 y la Ley 91 de 1989 y específicamente se acreditó el carácter de docente territorial del señor Castro Sánchez y, por lo tanto, es beneficiario de la pensión gracia.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>la pensión gracia no puede reconocerse a favor de los docentes nacionales (con vinculación de carácter nacional.</p> <p>para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después del 31 de diciembre de 1980, no existe la posibilidad del reconocimiento de la pensión gracia, sino de la pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados.</p>

los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales.

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

REVOCAR la sentencia proferida el 19 de marzo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Nariño, declara la nulidad de los actos demandados proferidos por CAJANAL EICE en Liquidación hoy UGPP y procede al reconocimiento de la pensión gracia de la actora y reconocer la pensión gracia.

**FICHA SENTENCIA No. 15: 3764-14 del 23 de marzo de 2017**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 13001-23-33-000-2013-00237-01(3764-14).
<b>Fecha:</b> Veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.
<b>Actor:</b> Tomasa Pérez de Padilla.
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> <p>La demandante nació el 20 de febrero de 1949 y prestó sus servicios así: con el Departamento de Bolívar desde el 11 de febrero al 7 de abril de 1969 y desde el 13 de mayo al 13 de junio de 1969 en interinidad; fue nombrada como docente en propiedad a partir del 6 de marzo de 1970 al 5 de marzo de 1974, y posteriormente en interinidad desde el 1 de octubre al 26 de noviembre de 1974 y desde el 11 de febrero de 1976 al 7 de abril de 1976, estos tiempos de servicios están certificados como docente nacionalizada. Posteriormente, fue nombrada como docente del orden distrital el 4 de mayo de 1994, en la Escuela Tierra Baja de Cartagena, a partir del 23 de mayo de 1994 al 31 de diciembre de 2010. Computando los tiempos anteriores, la demandante ha laborado 21 años, 2 meses y 24 días.</p> <p>La demandante solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, quien a través de las Resoluciones PAP 013276 del 13 de septiembre de 2010 y UGM 022241 del 27 de diciembre de 2011 negó el reconocimiento de la misma, aduciendo que no cuenta con los 20 años de servicio a la docencia oficial de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado y que el tiempo de servicios a partir del 23 de mayo de 1994, en la Escuela Tierra Baja fueron financiados mediante el sistema de conversión y cofinanciación.</p> <p>El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia del 26 de junio de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos acusados y ordenó el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, por considerar que si bien los recursos con que se cancelaron los salarios y prestaciones provenían una parte del Distrito de Cartagena y otra de la Nación, ello no desvirtúa su naturaleza como docente distrital, ni a convierte en docente nacional, de tal suerte que no es razonable dejar de computar este tiempo laborado en dicha institución</p> <p>La entidad demandada presentó recurso de apelación argumentando principalmente que la Escuela de Tierra Baja al ser financiada mediante el sistema de conversión y cofinanciación es de carácter nacional, por lo cual la prestación debe negarse por no contar con 20 años de servicios en la docencia oficial de carácter territorial.</p>

<b>Problema jurídico</b> ¿las Resoluciones PAP 013276 de septiembre de 2010 y UGM 022241 de diciembre de 2011, expedidas por la UGPP, mediante las cuales se negaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la señora Tomasa Pérez de Padilla, fueron expedidas infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989?
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Consejo de Estado</b> El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -- hoy Sistema General de Participaciones --, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional.
<b>Sub argumentos</b> los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, que son sus titulares directos. la expresión “docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, consagrada en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, no exige que, para el 31 de diciembre de 1980, el docente deba acreditar tener un vínculo laboral vigente, sino que significa, que se permite que con anterioridad haya estado vinculada para acceder a la prestación social deprecada. la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que se vincularon a la administración por primera vez, a partir del 1º de enero de 1981; sin embargo, quienes hubiese ejercido la docencia con anterioridad a la precitada fecha, la entidad de previsión no puede desconocer el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, cuando se cumpla con los demás requisitos para su reconocimiento.
<b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b>
CONFIRMAR la Sentencia del 26 de junio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora TOMASA PÉREZ DE PADILLA contra la UGPP y en consecuencia reconoce el derecho a la pensión gracia.

## FICHA SENTENCIA No. 16: 3359-14 del 05 de abril de 2017

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000-23-42-000-2012-01769-01(3359-14).
<b>Fecha:</b> cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017).
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> William Hernández Gómez.
<b>Actor:</b> Aura Cerena Ramírez González.
<b>Demandado:</b> Cajanal Eice en Liquidación, hoy sucedida Por La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social - UGPP
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho

## CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA

### Hechos

La demandante nació el 24 de agosto de 1955 y prestó sus servicios así: docente interina del 4 de febrero al 2 de marzo de 1980, docente departamental del 1° de agosto de 1980 al 1° de marzo de 1993 y como docente departamental del 12 de abril de 1993 al 14 de marzo de 2012.

La demandante solicitó a Cajanal EICE en Liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue denegada mediante la Resolución PAP 016898 de 8 de octubre de 2010, por cuanto el tiempo laborado en el Departamento de Cundinamarca, a partir del 12 de abril de 1993, la demandante fue dependiente del Ministerio de Educación Nacional.

Mediante Sentencia de primera instancia el 23 de mayo de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demandante por cuanto no logró demostrar que la vinculación haya sido del orden territorial entre el 1° de agosto de 1980 al 1° de marzo de 1993. De igual manera estableció que el periodo comprendido del 12 de abril de 1993 al 14 de marzo de 2012, tampoco puede ser tenido en cuenta para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, porque el acto de nombramiento fue suscrito por el Alcalde de Lenguazaque y por la Secretaría de la Alcaldía, con la aprobación del Delegado Permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional (F.E.R.), y por tanto el nombramiento de la docente fue realizado con participación administrativa y financiera de la Nación, siendo esta una vinculación de carácter nacional.

El apoderado de la parte demandante, presentó recurso de apelación solicitando revocar la sentencia de primera instancia argumentando que el periodo laborado por la demandante del 1° de agosto de 1980 al 1° de marzo de 1993, es de carácter municipal, conforme las certificaciones expedidas por el Director del Núcleo Educativo y el ente nominador (Municipio de Lenguazaque), donde consta que se desempeñó como docente por intermedio del Municipio. En cuanto al periodo entre el 12 de abril de 1993 al 14 de marzo de 2012, señaló que debe considerarse de carácter territorial, por cuanto la nominación la realizó el Alcalde Municipal de Lenguazaque y no la Nación.

### Problema jurídico

¿Los tiempos de servicios comprendidos entre el 1° de agosto de 1980 al 1° de marzo de 1993 y del 12 de abril de 1993 al 14 de marzo de 2012, desempeñados por la demandante, como docente con nombramiento del ente territorial, son válidos para el reconocimiento de la pensión gracia?

## RATIO DE LA PROVIDENCIA

### Tesis del Consejo de Estado

El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.

### Argumento central del Consejo de Estado

La Sala considera los recursos con que se canceló la nómina provienen del Sistema General de Participaciones; los cuales son girados a las entidades territoriales, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente que fue nombrado por la entidad territorial, como agente del mismo es de orden territorial y no nacional.

### Sub argumentos

la pensión gracia no puede reconocerse a favor de los docentes nacionales (con vinculación de carácter nacional).

conforme al artículo 1° de la Ley 91 de 1989: i) el docente se considera con vinculación nacional si fue nombrado por el Gobierno Nacional; ii) si fue nombrado por la entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 o después de esta fecha conforme a la Ley 43 de 1975, se considera con vinculación nacionalizado y, iii) si fue vinculado a partir del 1° de enero de 1976, pero sin el

<p>cumplimiento del requisito determinado en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975, su vinculación es considerada como territorial.</p> <p>En los casos en que los alcaldes y gobernadores tenían a su cargo la administración del personal docente tanto nacional como nacionalizado, se debe revisar la calidad de los respectivos nombramientos, para determinar el tipo de vinculación del docente.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>REVOCAR la sentencia proferida el 23 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que denegó las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por la señora Aura Cerena Ramírez González contra la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación, hoy sucedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, declarar la nulidad de la Resolución PAP 016898 de 8 de octubre de 2010, proferida por Cajanal EICE y en consecuencia proceder a reconocer la pensión gracia.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 17: 3948-14 del 18 de mayo de 2017

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 13001-23-33-000-2013-00175-01(3948-14).</p>
<p><b>Fecha:</b> Dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017).</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.</p>
<p><b>Actor:</b> Marlene del Carmen Martínez Morales.</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La demandante nació el 26 de mayo de 1952 y prestó sus servicios así:</p> <p>Por Decreto 101 del 10 de febrero de 1975, el Gobernador del Departamento de Bolívar como Directora de la Escuela Rural Mixta de Puerto López hasta el 6 de mayo de 1978. Mediante órdenes de prestación de servicio durante los siguientes períodos: del 18 de abril de 1990 al 30 de noviembre de 1990 Del 5 de febrero de 1991 al 30 de noviembre de 1991 Del 5 de febrero de 1992 al 10 de noviembre de 1992 Del 5 de febrero de 1993 al 30 de noviembre de 1993 Del 5 de febrero de 1994 al 3 de mayo de 1994. Por Decreto 426 del 4 de mayo de 1994, para el cargo de maestra en primaria en las Escuelas Oficiales del Distrito y posesionada el 18 de mayo de 1994.</p> <p>Posteriormente, por Decretos 0866 del 16 de agosto de 1996, 0312 del 20 de mayo de 2003 y 0057 del 23 de enero de 2004 se incorporó a la planta global de cargos del sector educativo del Distrito Turístico y Cultura de Cartagena de Indias a la demandante. Por último, la Alcaldía de Cartagena, trasladó a la demandante de la Escuela Distrital El Reposo a la Escuela Distrital la Paz, mediante la expedición del Decreto 0912 del 21 de octubre de 1997.</p> <p>El 9 de octubre de 2008, la señora Martínez Morales solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social, el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación. La entidad mediante Resolución 60437 del 12 de diciembre de 2008, negó el reconocimiento de dicha prestación y lo reiteró mediante Resolución UGM 031520 del 6 de febrero de 2012 y Resolución UGM 045329 del 7 de mayo de 2012, argumentando que desde el 18 de enero de 1994 el pago por los servicios</p>

<p>prestados por la solicitante se realizaron con recursos de la nación razón por la cual no es procedente el reconocimiento de la prestación solicitada, además de considerar que no se deben tener en cuenta el tiempo prestado mediante órdenes de prestación de servicios.</p> <p>La señora Marlene del Carmen procedió a presentar demandada, la cual fue resuelta mediante Sentencia del 12 de junio de 2014 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que resolvió acceder a sus pretensiones y reconocer el derecho a la pensión gracia argumentando que el tiempo laborado mediante órdenes de prestación de servicio, deberán ser computados para efectos pensionales únicamente para efectos de computar los tiempos de servicio bajo esta modalidad. Respecto al origen de los recursos, estableció que, si bien la fuente de recursos con los que se le cancelaron sus salarios y prestaciones sociales fue de naturaleza cofinanciado, es decir, pagados una parte por el Distrito de Cartagena y otra por la Nación; ello no desvirtúa la naturaleza de docente distrital ni mucho menos la convierte en un docente con vinculación nacional.</p> <p>Contra la sentencia en mención se presentó recurso de apelación argumentando que respecto de los tiempos de servicios expedidos por la Secretaría de Educación de Cartagena en donde se relacionan los servicios prestados durante 1994 a 2011, no se estipuló la fuente de los recursos, siendo indispensable dicha información para determinar el tipo de vinculación. De igual manera reitera la imposibilidad de contabilizar el tiempo de servicios prestado entre el 18 de abril de 1990 al 8 de mayo de 1994, mediante órdenes de prestación de servicios para el reconocimiento de la pensión gracia, por no existir vinculación de manera legal y reglamentaria.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿Las Resoluciones UGM 031520 del 6 de febrero de 2012 y UGM 045329 del 7 de mayo de 2012, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, mediante las cuales se negaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la señora Marlene del Carmen Martínez Morales, fueron expedidas infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>La Sala considera que respecto a la existencia de la relación laboral con los docentes contratistas para el reconocimiento de la pensión gracia esta se presume, sin que ello implique que dicho funcionario de hecho tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, a una planta de personal y a la disponibilidad presupuestal correspondiente.</p> <p>En relación con los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -- hoy Sistema General de Participaciones --, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, estableció que estos pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional, como erradamente lo sostuvo la entidad demandada, de tal manera es claro, que los recursos con los cuales se le pagó a la demandante su labor como docente, de acuerdo a la certificación expedida por la Directora Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, son propios y por este hecho no puede afirmarse que la señora Martínez Morales posee el carácter nacional.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>Se puede tener en cuenta el tiempo del trabajo contratado mediante órdenes de prestación de servicio, el cual deberá ser computado para efectos pensionales relacionados con la pensión gracia. La existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, sin que ello implique que dicho funcionario de hecho tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados</p>

<p>públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, a una planta de personal y a la disponibilidad presupuestal correspondiente.</p> <p>La entidad de previsión no puede desconocer el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, de tal suerte que si a 31 de diciembre de 1980, no se encontraban vinculados como docentes, pero acreditaban experiencia anterior, este tiempo de servicio debe ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia reclamada, siempre que se cumpla con los demás requisitos para su reconocimiento.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de junio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora MARLENE DEL CARMEN MARTÍNEZ MORALES contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, y en consecuencia reconoce el derecho a la pensión gracia.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 18: 2854-15 del 01 de junio de 2017

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 52001-23-33-000-2013-00424-01(2854-15).</p>
<p><b>Fecha:</b> Primero (1) de junio de dos mil diecisiete (2017).</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.</p>
<p><b>Actor:</b> Segundo Francisco Cuastumal T.</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La demandante nació el 1 de diciembre de 1957 y prestó sus servicios así: Mediante Decreto 16 del 6 de septiembre de 1979 como Director de la Escuela El Diamante; cargo del cual tomó posesión el 8 de septiembre de 1979. Dicha acta fue aclarada mediante Resolución 016 del 17 de abril de 2008. Por Decreto 27 del 11 de septiembre de 1980 en el cargo de Director de Educación Municipal en la Escuela de Educación Rural Mixta Municipal de Guamanchag – Santacruz; cargo del cual tomó posesión el 11 de septiembre del mismo año.</p> <p>Como docente mediante contratos de prestación de servicios suscritos con el ente municipal, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1984 – Contrato 03 del 1° de septiembre en la Escuela Urbana No. 2 de Guachavés.</li> <li>• 1985 – contrato No. 4 prestación de servicios como Educador del 1° de septiembre en la Escuela Urbana No. 2 de Guachavés.</li> <li>• 1986 – contrato No. 08 prestación de Servicios como Educador del 1° de septiembre en la Escuela Urbana No. 2 de Guachavés.</li> <li>• 1987 – contrato No. 08 prestación de servicios como Educador del 1° de septiembre hasta diciembre 26 de 1987 en la Escuela Urbana No. 2 de Guachavés.</li> </ul> <p>Mediante Decreto 031 del 27 de diciembre de 1987 como profesor municipal al actor, en las Escuela Integrada No. 2 desde el 1 de enero de 1988. Por Decreto 032 del 7 de septiembre de 1990, comisionado por la Alcaldía Municipal de Santacruz para prestar sus servicios como docente en la Escuela Nueva de Balalaika del municipio de Santacruz a partir del 1 de septiembre de 1990.</p>

Mediante Resolución 245 del 1 de septiembre de 1991 se traslada como Profesor a la Escuela Nueva No. 2. Mediante Decreto 0583 del 17 de abril de 2006, el Gobernador del Departamento de Nariño incorporó sin solución de continuidad en la nueva planta de cargos al demandante, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, en el que se estableció que: “La incorporación se hará de acuerdo con el acto administrativo que determinó la vinculación en propiedad en el cargo del cual se es titular”. El Secretario de Educación del Municipio de Santacruz – Guachavés (Nariño) hizo constar que el señor Segundo Francisco fue nombrado como docente mediante Decreto 16 del 6 de septiembre de 1979, con el carácter de nacionalizado y ha laborado sin interrupción (14 de diciembre de 2011).

El demandante mediante solicitud del 18 de diciembre de 2012, solicitó el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, la cual fue negada mediante Resolución RDP 032251 del 17 de julio de 2013 y conformada mediante Resolución RDP 043338 del 19 de septiembre de 2013, toda vez que la UGPP consideró que los certificados de tiempos de servicios no indican el tipo de nombramiento del docente.

El Tribunal Administrativo de Nariño, a través de sentencia proferida el veinte (20) de marzo de dos mil quince (2015), estableció que el demandante no cumplió con el requisito consagrado en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, respecto a no haber recibido pensión o recompensa de carácter nacional, como quiera que sus servicios fueron pagados con recursos del Sistema General de Participaciones, son dineros que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de la educación.

Frente a la Sentencia en mención el demandante presentó recurso de Apelación argumentando que la financiación de la educación mediante el Sistema General de Participaciones, no implica perder el derecho a la pensión gracia, pues aceptar tal tesis, conllevaría a afirmar que este derecho se perdió a partir de la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, que nacionalizó el servicio público de la educación y los docentes cobijados en este proceso fueron garantizados por el situado fiscal, recursos de la Nación cedidos a los entes territoriales para garantizar los servicios público, entre ellos, la educación.

#### **Problema jurídico**

¿Las Resoluciones RDP 032251 del 17 de julio de 2013 y RDP 043338 del 19 de septiembre de 2013, mediante las cuales se negaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación al señor Segundo Francisco Cuastumal Torres, fueron expedidas infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989?

#### **RATIO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Tesis del Consejo de Estado**

El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.

##### **Argumento central del Consejo de Estado**

La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional, por tanto los recursos con los cuales se le pagó al demandante su labor como docente, de acuerdo a lo manifestado por el Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Santacruz (Nariño), son propios y por este hecho no puede afirmarse que el señor Segundo Francisco Cuastumal Torres posee el carácter nacional.

<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>Se entiende por personal nacional aquellos docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional; personal nacionalizado, los docentes que fueron vinculados por nombramiento de entidad territorial con anterioridad al 01 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esa fecha de conformidad a lo dispuesto en la Ley 43 de 1975; y personal territorial, aquellos vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 01 de enero de 1975, sin el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.</p> <p>La existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, sin que ello implique que dicho funcionario de hecho tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, a una planta de personal y a la disponibilidad presupuestal correspondiente.</p> <p>Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, que son sus titulares directos.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>REVOCAR la sentencia proferida el 20 de marzo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Nariño, acceder a las pretensiones de la demanda, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a favor del señor Segundo Francisco Cuastumal Torres, a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, es decir, el 1 de diciembre de 2007.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 19: 4537-16 del 06 de julio de 2017

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 52001-23-33-000-2014-00257-01(4537-16).</p>
<p><b>Fecha:</b> seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017).</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.</p>
<p><b>Actor:</b> Uriel René Guevara Revelo.</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social - UGPP.</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>El demandante nació el 28 de mayo de 1959 y prestó sus servicios así: mediante Resolución 220 del 18 de septiembre de 1979 como alfabetizador, destinado al Centro “Enrique Hensen”, con retroactividad al 11 de septiembre de 1979 y hasta febrero de 1980; cargo que cual tomó posesión el 2 de octubre de 1979. Mediante Decreto 976 del 31 de agosto de 1981, como docente en la Normal Nacional Sagrado Corazón de Jesús en el municipio de San Pablo (Nariño), a partir del 4 de septiembre de 1981. Trasladado al Colegio Integrado Ciudad de Ipiales por Decreto 718 del 29 de octubre de 1985.</p> <p>Por Decreto 1868 del 24 de diciembre de 2007, fue trasladado en el cargo de Coordinador Encargado a la Institución Educativa Pérez Pallares en el municipio de Ipiales. Mediante Resolución 0155 del 13 de abril de 2010, fue nombrado en período de prueba como Coordinador</p>

<p>en la Institución educativa Politécnico Marcelo Miranda del municipio de Ipiales (Nariño), y nombrado en propiedad mediante Resolución 0951 del 31 de diciembre de 2010.</p> <p>Mediante Decreto 063 del 14 de noviembre de 1996, expedido por el Secretario de Educación Municipal de Ipiales, se nombró en provisionalidad como Coordinador Académico del Colegio Integrado Ciudad de Ipiales, para los años lectivos 1996 – 1997 y 1997 – 1998. También obra certificada de tiempo de servicios, expedido por la Secretaria de Educación de la Gobernación de Nariño, en la cual consta que prestó sus servicios en el nivel básica secundaria, con vinculación nacionalizado.</p> <p>Por último, el Subsecretario de Despacho Administrativo y Financiero de la Secretaría de Educación del Municipio de Ipiales, consta que al demandante: “desde el año 2010 fecha en que el municipio de Ipiales se certificó los salarios devengados y cancelados al docente provienen de la Nación del Sistema General de Participaciones ley 715 de 2001, presupuestalmente no existe cofinanciación.”</p> <p>El demandante radicó ante la UGPP solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada mediante las Resoluciones RDP 022390 del 16 de mayo de 2013, RDP 028712 del 24 de junio de 2013 y RDP 034667 del 30 de julio de 2013, argumentando que su tiempo como docente alfabetizador, no se podía tener en cuenta debido a que la educación para adultos se encontraba a cargo de la Nación, incumpliendo con los requisitos exigidos por la Ley para acceder a la pensión gracia.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>El señor Uriel René Guevara Revelo tiene derecho a que la UGPP reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia teniendo en cuenta que el periodo como Alfabetizador debe ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la misma en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>Los recursos del Situado Fiscal, hoy Sistema General de Participaciones son recursos propios de los entes territoriales.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>Se considera que con la expedición de la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, y específicamente de los dispuesto en el artículo 1º de la norma en mención, el artículo 356 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 01 de 2001 y el artículo 357 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 1176 de 2007 y modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007; se puede establecer que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy denominado Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, son considerados recursos propios de los entes territoriales, por lo que los pagos realizados al docente con dichos recursos, son de naturaleza de territorial y no nacional y en ese sentido los tiempos demostrador como docente deben ser tenidos en cuenta.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales denominados “situado fiscal” y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a las entidades territoriales bajo el denominado “Sistema General de Participaciones”.</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no recursos nacionales El tiempo de servicio pagado con recursos del situado fiscal hoy Sistema General de Participaciones debe ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la Pensión Gracia y no implica que el docente tenga una vinculación de carácter nacional.</p>

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, CONFIRMÓ la sentencia del 19 de agosto de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, y accedió a reconocer la pensión gracia por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP

**FICHA SENTENCIA No. 20: 0867-15 del 26 de octubre de 2017****IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA**

**Sentencia:** 52001-23-33-000-2013-00425-01(0867-15).

**Fecha:** Veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

**Órgano que resuelve:** Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.

**Consejero Ponente:** César Palomino Cortés.

**Actor:** Blanca Lucía Meneses Mora.

**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

**CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA****Hechos**

La demandante nació el 2 de diciembre de 1957 y prestó sus servicios así: Desde el 15 de noviembre de 1977 al 15 de agosto de 1978 nombrada por Decreto No. 064 del 14 de noviembre de 1977 como profesora municipal, para el Municipio de Sandoná (Nariño). Del 3 de enero de 1991 y hasta la fecha de presentación de la demanda como docente departamental, en la Institución Educativa del Municipio de Sandoná.

El 4 de mayo de 2010 la demandante solicitó ante la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, ante lo cual la entidad demandada solicitó a la Alcaldía de Sandoná copia del Decreto No. 064 de 1977, el cual no fue encontrado por causa de inundación, por lo que le fue entregada sólo el acta de posesión. Por lo anterior, mediante Resolución No. UGM 29359 del 26 de enero de 2012 la entidad demandada da respuesta negativa a la solicitud, por considerar que la información allegada no es suficiente para verificar su tipo de vinculación como docente.

Posteriormente, el 8 de marzo de 2013 la demandante solicitó nuevamente ante la demandada el reconocimiento de la pensión gracia, quien mediante Resolución No. RDP 012493 del 22 de octubre de 2012, reitera la negación a dicho reconocimiento por considerar que la información contenida en la certificación de salarios carece de información y es inconsistente. Esta decisión es confirmada mediante Resolución No. RDP 36868 del 12 de agosto de 2013.

Ante la negativa la señora Blanca Lucía presentó demanda, la cual fue resuelta en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Nariño mediante sentencia del 14 de enero de 2015 a través de la cual negó el reconocimiento de la pensión gracia por considerar que no cumplió con el requisito de tener 20 años de servicios como docente del orden territorial; precisando que si bien es posible computar tiempos prestados en forma interrumpida, no hay lugar a acumular tiempos laborados en el orden territorial y a la Nación cuando se realizó su traslado como docente en cargo vacante del situado fiscal para educadores vinculados a plazas docentes utilizando para ello la figura de traslado-nombramiento, como sucedió a partir del año 2000 cuando se canceló sus salarios con recursos girados por la Nación con recursos del situado fiscal y posteriormente con recursos

del Sistema General de Participaciones. Frente a la decisión en mención se presentó recurso de apelación.
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿Tiene derecho la demandante a la pensión gracia de jubilación contemplada en la Ley 114 de 1913, al considerar que desde el año 2001 la demandante empezó a devengar salarios provenientes de la Nación lo cual se traduce, en que el tiempo de servicios así laborado no es procedente tenerlo en cuenta para el conteo de tiempos que dan derecho a la pensión gracia?</p>
<p><b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>El tiempo de servicios desempeñado por el demandante producto de un traslado a un cargo vacante del situado fiscal para educadores vinculados a plazas docentes utilizando para ello la figura de traslado-nombramiento que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>La Sala considera que con el traslado -- nombramiento realizado por el Gobernador del Departamento de Nariño a favor de la demandante no puede entenderse que cambió la naturaleza jurídica del nombramiento que venía gozando la demandante, esto es, del orden territorial (departamental) al orden nacional, ni mucho menos considerar que con dicho traslado la actora pasó a ser parte de la planta de personal docente de la Nación. Lo anterior, por cuanto dicha figura conforme al art. 18 de Ley 508 de 1999 obedeció a la racionalización de las plantas docentes departamentales, distritales y municipales, que permite la posibilidad de disponer del traslado del docente en principio dentro del mismo municipio o departamento. Por su parte tampoco se puede considerar que la docente pasó a ser parte de la planta de personal de la Nación y por ende sus salarios pagados por este orden, por cuanto la norma indicó que la posibilidad de traslado sólo podía ser ejercida a las plazas docentes vacantes del situado fiscal que se requieran en la respectiva entidad territorial, a docentes que venían siendo pagados con recursos propios, precisando además que dicho traslado se entendería sin solución de continuidad. En ese sentido se ha concluir que el tiempo de servicios laborado por la demandante como docente a partir del 29 de diciembre de 2000 es del orden territorial, no habiendo lugar a predicar que el traslado - nombramiento realizado a la actora a partir del 29 de diciembre de 2000 sea del orden nacional, pues la norma en cita no previó el cambio de origen de los recursos ni del tipo de vinculación que tenía el docente al momento del traslado.</p>
<p><b>Sub argumentos</b></p> <p>El traslado de un docente territorial a uno como docente en cargo vacante del situado fiscal para educadores vinculados a plazas docentes utilizando para ello la figura de traslado-nombramiento no implica que se convierta su cargo en uno de docente de carácter nacional y por ende no tenga derecho a la pensión gracia.</p> <p>La pensión gracia es una prestación social de naturaleza especial, su monto no se liquida con base en el valor de los aportes efectuados en el año anterior al retiro definitivo del servicio del titular del derecho pensional, tal y como acontece en el régimen pensional ordinario, sino con base en el valor de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se adquiere el status pensional.</p> <p>El haber sido trasladado el docente de un cargo territorial a un cargo vacante del situado fiscal, no implica que el origen de los recursos deje de ser territorial y se convierta en nacional por ser estos girados por la Nación, pues la norma no previó el cambio de origen de los recursos ni del tipo de vinculación que tenía el docente al momento del traslado.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>

REVOCAR la sentencia proferida el 14 de enero de 2015, por el Tribunal Administrativo de Nariño, declarar la nulidad de las Resoluciones UGM 029359 del 26 de enero de 2012, RDP 12493 del 22 de octubre de 2012, RDP 22768 del 20 de mayo de 2013, RDP 30271 del 4 de julio de 2013 y RDP 36868 del 12 de agosto de 2013 emanadas de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a favor de la demandante.

## FICHA SENTENCIA No. 21: 2215-15 del 26 de octubre de 2017

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 52001-23-33-000-2014-00216-01(2215-15).
<b>Fecha:</b> Veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017).
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.
<b>Actor:</b> Ruth Asceneth Fuertes Morales.
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La demandante nació el 10 de julio de 1956 y prestó sus servicios así: como docente de primaria desde el 18 de marzo de 1977 al 21 de agosto de 1978, nombrada por el Decreto No. 028 del 11 de marzo de 1977 como profesora de la Escuela No. 2 de niñas; seguidamente por Decreto 074 del 4 de agosto de 1977 en el mismo cargo y finalmente se realiza traslado a la Escuela Santa Fe través del Decreto No. 038 del 21 de agosto de 1978. Mediante certificado de historia laboral expedido por la Gobernación de Nariño del 11 de abril de 2014, en la que consta que la demandante labora como docente de primaria desde el 21 de noviembre de 1993, nombrada por el Decreto No. 038 del 19 de noviembre de 1993. Mediante certificado de salarios expedido por la Gobernación de Nariño del 14 de abril de 2014, en la que constan los conceptos y valores percibidos por la actora durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013</p> <p>El 11 de diciembre de 2013 la demandante solicitó ante la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, la cual fue reiterada el 14 de marzo de 2014. Respecto de la petición, esta fue resuelta por la Resolución No. RDP 2268 del 24 de enero de 2014 en forma negativa por considerar que no se debe tener en cuenta el tiempo de servicios prestado desde el año 1993 por ser del orden nacional. El acto administrativo fue confirmado por la Resolución No. RDP 8010 del 7 de marzo de 2014 con los mismos argumentos del acto inicial.</p> <p>La señora Ruth Fuertes mediante apoderado presentó demanda, la cual fue resuelta por el Tribunal Administrativo de Nariño, que resolvió negar las pretensiones de la demanda al establecer que la demandante estuvo vinculada como docente municipal desde el 18 de marzo de 1977 al 14 de septiembre de 1978, por su parte desde el 1º de noviembre se vinculó a la Escuela Urbana de Niñas Nacionalizada, cuyos recursos provenían de la Nación, motivo por el cual si bien laboró como docente por más de 20 años, su vinculación fue con la Nación, pues el pago de</p>

sus salarios provenían del Ministerio de Educación y del Sistema General de Participaciones, por cuanto el Decreto No. 038 de 1993 especifica la existencia de disponibilidad presupuestal realizada por el Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el FER. De igual manera la Secretaría de Educación de Nariño certificó que los recursos provenían del Sistema General de Participaciones, los que según la Ley 715 de 2001 está compuesto por los dineros transferidos por la Nación a las entidades territoriales. Contra la sentencia en mención se presentó recurso de apelación.

**Problema jurídico**

¿Tiene la demandante derecho a la pensión gracia de jubilación por cuanto el tiempo de servicios con posterioridad al año 1993 fue financiado con recursos de la Nación, lo cual no le da derecho a la pensión reclamada como lo aduce la parte demandada?

**RATIO DE LA PROVIDENCIA**

**Tesis del Consejo de Estado**

El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.

**Argumento central del Consejo de Estado**

La Sala considera que si bien respecto de la vinculación de la demandante con posterioridad al año 1993, en el acto de nombramiento se lee que el mismo tiene como sustento la disponibilidad presupuestal certificada por el Ministerio de Educación Nacional ante el FER Nariño, aunado a la constancia aportada al plenario, en la cual se establece que los recursos para el pago de salarios de la demandante a partir del 30 de junio de 1997 provienen

del Sistema General de Participaciones; no se puede concluir que el docente por esta razón es de orden nacional, por cuanto en pronunciamientos recientes se ha considerado que los recursos que provienen de dicho sistema entran a hacer parte del presupuesto del ente territorial, por lo tanto, en estos casos no se puede derivar la vinculación del docente como nacional.

Se puede concluir que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal - hoy Sistema General de Participaciones -, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional.

**Sub argumentos**

Si bien el legislador mediante la Ley 29 del 15 de febrero de 1989 asignó en los gobernadores y alcaldes la facultad de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados y jornadas adicionales, en el párrafo se precisa que los salarios y prestaciones de estos docentes continuarían a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que la crearon.

Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, que son sus titulares directos.

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

REVOCAR la sentencia proferida el 13 de marzo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Nariño, acceder a las pretensiones de la demanda, declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 2268 del 24 de enero de 2014 y RDP 8010 del 7 de marzo de 2014 emanadas de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP y ordenar el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a favor del señor Segundo Francisco Cuastumal Torres, a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, es decir, el 1 de diciembre de 2007.

## FICHA SENTENCIA No. 22: 2784-17 del 16 de noviembre de 2017

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 52001-23-33-000-2013-00171-01(2784-14).
<b>Fecha:</b> dieciséis (16) de noviembre dos mil diecisiete (2017).
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A.
<b>Consejero Ponente:</b> William Hernández Gómez.
<b>Actor:</b> Guillermo León Orozco Martínez.
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social - UGPP
<b>Medio de Control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>El demandante nació el 1 de mayo de 1957 y prestó sus servicios así: en la Escuela rural mixta el suspiro entre el 01/09/1980 y el 11/02/1985, en la Escuela las delicias entre el 12/02/1985 y el 18/01/1986, en la Escuela rural mixta el suspiro en los periodos comprendidos entre el 01/01/1986 y el 31/03/1987, entre el 01/01/1987 y el 19/02/1989 y entre el 01/01/1989 y el 31/12/1993, en el Centro educativo san Carlos entre el 15/02/1994 y el 18/12/2000, en el Colegio promoción social Jaime Pardo Leal entre el 19/12/2000 y el 01/01/2003, en el IE Cristo obrero Ipiales entre el 31/01/2003y el 24/02/2003, en el IE Tomás Arturo Sánchez entre el 25/02/2003 y el 20/04/2004, en el IE San Gerardo entre el 21/04/2004 y el 04/12/2005 y en el IE San Gerardo entre el 05/12/2005 y el 01/01/2011.</p> <p>El demandante solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue denegada mediante la Resolución UGM 043219 de 20 de abril de 2012 y la Resolución RDP 002233 de 18 de enero de 2013,</p> <p>El señor Guillermo León presentó demanda, la cual fue resuelta desfavorablemente mediante Sentencia del 11 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, argumentando que el demandante no reunió el requisito contenido en el numeral 3 de la Ley 114 de 1913, atinente a que no haya recibido ni se reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, toda vez que se demostró que el tiempo laborado desde el 15 de febrero de 1994 fue pagado con recursos provenientes de la nación, por cuanto los recursos devengados se cancelaron con recursos del sistema general de participaciones, los cuales según la definición de la Ley 715 de 2011, están constituidos por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la constitución a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de salud, educación y vivienda. Contra la Sentencia en mención se presentó el respectivo recurso de apelación.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>¿El tiempo de servicios desempeñado por el demandante como docente del orden territorial remunerado con recursos del sistema general de participaciones, es válido para efecto del reconocimiento de la pensión gracia?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b>

<p>La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales. En conclusión: Los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del sistema general de participaciones, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente, que fue nombrado por la entidad territorial y, que sus salarios fueran pagados con recursos del sistema general de participaciones, es territorial y no nacional.</p>
<p><b>Sub argumentos</b>  la pensión gracia no puede reconocerse a favor de los docentes nacionales (con vinculación de carácter nacional).  los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no recursos nacionales</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>REVOCAR la sentencia proferida el 11 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Nariño, que denegó las pretensiones del señor Guillermo León Orozco Martínez contra la UGPP, declarar probada la excepción de prescripción de las pensiones causadas con anterioridad al 30 de septiembre de 2008, declarar la nulidad de las Resoluciones UGM 043219 de 8 20 de abril de 2012 y RDP 002233 de 18 de enero de 2013, proferidas por la UGPP y ordenar el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor Guillermo León Orozco Martínez, a partir del 1º de mayo de 2007.</p>

## FICHA SENTENCIA No. 23: 2404-17 del 01 de marzo de 2018

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 68001-23-33-000-2014-00837-01(2404-17).</p>
<p><b>Fecha:</b> Primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018).</p>
<p><b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.</p>
<p><b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.</p>
<p><b>Actor:</b> Gloria Mary Jiménez De Abaunza.</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.</p>
<p><b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b>  La demandante nació el 8 de marzo de 1955 y prestó sus servicios así: como docente nacionalizada en el Departamento de Boyacá, a partir del 12 de marzo de 1976 al 30 de septiembre de 1977 y del 25 de agosto de 1979 al 13 de abril de 1982, como docente en propiedad en el municipio de Bucaramanga a partir del 24 de marzo de 1994 al 1 de junio de 2012, con tipo de vinculación de carácter municipal como docente en la Institución Educativa INEM Sede B – Concentración Transición.</p>

El 11 de diciembre de 2008 solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia, entidad que mediante Resolución PAP 00173 del 6 de agosto de 2009 negó el derecho reclamado por no reunir los 20 años de servicios docentes, negada nuevamente mediante acto No. UGM 003110 del 3 de agosto de 2011 con el argumento que su vinculación tenía el carácter de nacional.

Mediante Sentencia de Primera Instancia del 13 de octubre de 2016, el Tribunal Administrativo de Santander resolvió condenar a la UGPP al reconocimiento de la pensión gracia en favor de la demandante a partir del 16 de enero de 2010 por considerar que el tiempo laborado por la demandante entre el 24 de marzo de 1994 al 17 de agosto de 2010, fue como docente municipal y que su nombramiento se realizó por una entidad territorial y con recurso propios.

El apoderado de la UGPP presentó recurso de apelación en contra de la sentencia del 13 de octubre de 2016, solicitando se revoque en su totalidad y se nieguen las pretensiones de la demanda por considerar que la vinculación de la docente fue con una entidad del orden nacional y financiada con recursos del nivel nacional, por lo que no se puede reconocer la respectiva sentencia.

#### **Problema jurídico**

¿ La Resolución UGM 003110 del 3 de agosto de 2011 proferida por CAJANAL mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la señora Gloria Mary Jiménez Abaunza, fue expedida infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989?

#### **RATIO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Tesis del Consejo de Estado**

El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.

##### **Argumento central del Consejo de Estado**

La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional, como erradamente lo sostuvo la entidad demandada, de tal suerte que para la Sala es claro, que los recursos con los cuales se le pagó a la demandante su labor como docente, son propios y por este hecho no puede afirmarse que la docente posee el carácter nacional, que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, le quiere endilgar.

##### **Sub argumentos**

la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que se vincularon a la administración por primera vez, a partir del 1º de enero de 1981; sin embargo, quienes hubiese ejercido la docencia con anterioridad a la precitada fecha, la entidad de previsión no podía desconocer el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, de tal suerte que si a 31 de diciembre de 1980, no se encontraban vinculados como docentes, pero acreditaban experiencia anterior, este tiempo de servicio debe ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia reclamada, siempre que se cumpla con los demás requisitos para su reconocimiento.

Los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, que son sus titulares directos. Se entiende por personal nacional aquellos docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional; personal nacionalizado, los docentes que fueron vinculados por nombramiento de entidad territorial con anterioridad al 01 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esa fecha

de conformidad a lo dispuesto en la Ley 43 de 1975; y personal territorial, aquellos vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 01 de enero de 1975, sin el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

#### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

CONFIRMAR la sentencia proferida el 13 de octubre de 2016, por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda y se ordenó el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación a la señora Gloria Mary Jiménez de Abaunza, a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, es decir, el 10 de enero de 2010.

### **FICHA SENTENCIA No. 24: 1999-17 del 22 de marzo de 2018**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000-23-42-000-2014-03024-01(1999-17).
<b>Fecha:</b> Veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.
<b>Consejero Ponente:</b> César Palomino Cortés.
<b>Actor:</b> Luz Amparo Cano De Solano.
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP.
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> La demandante nació el 8 de marzo de 1955 y prestó sus servicios así: como docente interina desde el 18 de abril de 1979 al 17 de mayo de 1979, como docente temporal de tiempo completo, durante los siguientes períodos: del 6 de mayo de 1987 al 30 de noviembre de 1987, del 18 de enero de 1988 al 30 de noviembre de 1988, del 26 de enero de 1989 al 3 de diciembre de 1989, del 22 de enero de 1990 al 3 de diciembre de 1990, del 21 de enero de 1991 al 30 de noviembre de 1991, del 21 de enero de 1992 al 30 de noviembre de 1992; mediante Resolución 202 del 1 de febrero de 1993, nombrada en propiedad, a partir del 8 de febrero de 1993. La demandante solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual mediante Resolución PAP 041389 del 28 de febrero de 2011, negó el reconocimiento de la pensión gracia, decisión confirmada mediante Resolución PAP 049277 del 19 de abril de 2011. Mediante Sentencia de Primera Instancia del 7 de febrero de 2017, la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el reconocimiento a la pensión gracia por considerar que no se cumplió con demostrar la vinculación a la docencia oficial, de carácter departamental o municipal, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. El apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia antes mencionada, solicitando se revoque en su totalidad y se nieguen las pretensiones de la demanda por considerar que cumple con los requisitos para el otorgamiento del derecho reclamado.
<b>Problema jurídico</b>

¿Los tiempos de servicio ejercidos de forma interina o temporal por la señora Luz Amparo Cano de Solano, pueden ser considerados para adquirir el derecho a la pensión gracia y son aptos para el reconocimiento de la prestación mencionada, conforme con lo establecido en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989?
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Consejo de Estado</b> El tiempo de servicios desempeñado por el demandante, que fue remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, es válido para el reconocimiento de la pensión gracia.
<b>Argumento central del Consejo de Estado</b> La Sala considera que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones –, con el propósito de cubrir gastos en educación y otros sectores, pertenecen a los recursos propios de los entes territoriales, razón por la cual el carácter del docente nombrado y pagado con fundamento en dichos recursos, posee la naturaleza de territorial y no nacional, de tal suerte que para la Sala es claro, que los recursos con los cuales se le pagó a la demandante su labor como docente, son propios y por este hecho ostentó el carácter de territorial. Por ende, si bien el tiempo laborado por la señora Luz Amparo Cano de Solano, tuvo una vinculación en interinidad y con nombramiento temporal, también se demostró que la misma fue del orden territorial – distrital.
<b>Sub argumentos</b> No existe exigencia legal que permita determinar, que quienes querían acceder a la pensión gracia, debían acreditar el ejercicio de la docencia, con una vinculación en propiedad permanente, por lo tanto, no le es dable a la Sala desconocer la validez de estos servicios respecto de aquellos docentes que ejercieron la profesión en forma temporal o interina. los servicios prestados por los docentes con vinculación interina o temporal, deben ser tenidos en cuenta dentro de los 20 años de servicio requeridos, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 114 de 1913, por cuanto ejercen las mismas funciones de los docentes vinculados en propiedad, siempre que hayan prestado sus servicios a la docencia en el nivel territorial o nacionalizado durante dicho lapso. Únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizado, vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.
<b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b>
REVOCAR la sentencia proferida el 8 de febrero de 2017 por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a favor de la señora Luz Amparo Cano de Solano a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, es decir, el 1 de marzo de 2008 y declarar la nulidad de las Resoluciones PAP 041389 del 28 de febrero de 2011 y PAP 049277 del 19 de abril de 2011.

## FICHA SENTENCIA No. 25: 3805-14 del 21 de junio de 2018

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)
<b>Fecha:</b> Veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)
<b>Órgano que resuelve:</b> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B.

<b>Consejero Ponente:</b> Carmelo Perdomo Cuéter
<b>Actor:</b> Gladys Amanda Hernández Triana
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
<b>Medio de control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>La señora Gladys Amanda Hernández Triana relató que nació el 29 de octubre de 1952 y que prestó sus servicios como docente oficial territorial por más de 20 años.</p> <p>El 24 de abril de 2008, la señora Gladys Amanda Hernández Triana solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, petición que le fue negada mediante Resolución UGM 23107 de 28 de diciembre de 2011, luego de haber sido reclamada en diferentes oportunidades (16 de abril de 2009, 11 de octubre de 2010 y 22 de junio de 2011). Según la demandante, la entidad no tuvo en cuenta el tiempo trabajado como docente en interinidad entre el 11 de febrero de 1974 y el 12 de abril de 1975, para acreditar el requisito de vinculación anterior a 31 de diciembre de 1980.</p>
<p><b>Problema jurídico</b></p> <p>La señora Gladys Amanda Hernández Triana, tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan.</p> <p>Para lo anterior, corresponde determinar si los docentes nombrados por entidades territoriales, financiados en su momento con recursos del situado fiscal, posteriormente sistema general de participaciones, en cuya vinculación además haya intervenido el respectivo fondo educativo regional (FER), ostentan la condición de educadores nacionales en virtud de que los recursos para el pago de sus acreencias labores provienen directamente de la Nación.</p> <p>Se debe precisar además si la interesada ostentó la condición de docente territorial, pues se trata de un acto suscrito por una autoridad de dicho orden, mediante el cual se creó la planta de personal docente y directivo docente del Departamento de Norte de Santander, cuya nómina se pagaba con recursos de éste y del Situado Fiscal.</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Consejo de Estado</b></p> <p>La condición o naturaleza jurídica del vínculo docente – nacional, nacionalizado o territorial – no está determinado por el origen de los recursos destinados para cubrir las acreencias que genera el respectivo vínculo. Por el contrario, ello obedece a las circunstancias establecidas por el legislador en la referida norma, que determinan, en principio, cuáles docentes son beneficiarios del régimen prestacional reclamado en el sub lite. Así, tal como se explicó lo esencialmente relevante es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.</p> <p>Ello implica, en lo que respecta a los docentes territoriales, por una parte, que los pagos de sus acreencias provenían directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas – situado fiscal – cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y por otra, 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.</p>
<p><b>Argumento central del Consejo de Estado</b></p> <p>Se tiene que la demandante acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educadora territorial, bajo la dirección del Distrito Capital de Bogotá. Así las cosas, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles distritales por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (11 de febrero de 1974), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 29 de octubre de 2002) y observar una buena conducta en su desempeño como docente.</p>

### **Sub argumentos**

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.

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.

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 el sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3135 de 1968; y 60, inciso 2° de la ley 24 de 1988).

Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados, 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*.

No es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se conviertan 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 y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen origen o fuente en la Nación.

Para probar la calidad de docente territorial se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en 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.

Las reglas de unificación consignadas en esta providencia se deben aplicar de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de resolución, tanto en sede administrativa como en judicial, de conformidad con los lineamientos señalados. Se precisa que los casos respecto de los cuales haya operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 10 y 102 del CPACA, las pautas jurisprudenciales aquí adoptadas son extensibles a todas las personas que acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Consejo de Estado, REVOCÓ la Sentencia de primera instancia de 13 de junio de 2014, que negó las súplicas de la demanda y en su lugar se declarará nula la Resolución UGM 23107 del 28 de diciembre de 2011 y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia deprecada, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su status pensional.

## **Fichas de las sentencias proferidas por Tribunales Administrativos**

Las siguientes fichas jurisprudenciales corresponden al análisis de los fallos proferidos por Tribunales Administrativos en Colombia que fueron analizados en el presente trabajo:

**FICHA SENTENCIA No. 150012333000201400354-00 del 28 de junio de 2016.**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 150012333000201400354-00
<b>Fecha:</b> Veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016)
<b>Órgano que Resuelve:</b> Tribunal Administrativo de Boyacá
<b>Magistrado Ponente:</b> Javier Humberto Pereira Jauregui
<b>Actor:</b> Lucía Ortiz Avendaño
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
<b>Medio de Control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Hechos</b></p> <p>Indica la actora Lucía Ortiz Avendaño que nació el 26 de mayo de 1959 y que laboró para el Departamento de Boyacá como docente nacionalizada así: Desde el 29 de mayo de 1979 al 1° de octubre de 1986 y desde el 8 de julio de 1999 hasta la fecha de presentación de la demanda. Señaló que el 15 de agosto de 2013 solicitó a la demandada el reconocimiento y pago de la pensión gracia y que la entidad se pronunció de forma negativa a través de Resolución No. RDP 46152 de 3 de octubre de 2013, decisión que fue confirmada mediante Resolución RDP 049999 de 29 de octubre de 2013 que resolvió el recurso de reposición y la Resolución No. 51195 de 5 de noviembre de 2013 por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación. Adujo que en las Resoluciones demandadas se desestimaron los tiempos laborados en el Departamento de Boyacá con posterioridad a 1990.</p>
<p><b>Problema Jurídico</b></p> <p>¿La señora Lucía Ortiz Avendaño, tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación, en especial el cumplimiento del requisito relacionado con acreditar “<i>que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional</i>”?</p>
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<p><b>Tesis del Tribunal</b></p> <p>Considera el Tribunal que cuando el salario del docente se cancela con recursos del Situado Fiscal, luego Sistema General de Participaciones, aun cuando la entidad territorial realice la vinculación por desconcentración o por descentralización y por consecuencia, en este último caso incorpore tales recursos a su presupuesto, los pagos salariales realizados con estos recursos se consideran nacionales.</p>
<p><b>Argumento Central del Tribunal</b></p> <p>Si bien la actora acreditó el cumplimiento de algunos requisitos previstos en las normas aplicables para acceder a la pensión gracia, tales como ser mayor de cincuenta años de edad y que laboró como docente por más de 20 años con honradez y lealtad, la vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y los servicios desde el 8 de julio de 1999 han sido cancelados con cargo al situado fiscal – hoy Sistema General de Participaciones, luego este tiempo no puede ser contabilizado para el reconocimiento de la pensión gracia.</p>

<p>Para adquirir la pensión gracia el docente no puede haber recibido, ni estar recibiendo recompensa o pensión de carácter nacional y además, que los tiempos de servicio que la actora acredita pueden servir para el reconocimiento de una pensión de carácter nacional.</p>
<p><b>Sub Argumentos</b></p> <p>La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.</p> <p>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 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.</p> <p>La excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que, a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.</p> <p>En relación con el procedimiento para nombrar a los docentes de las plantas de los Fondos Educativos Regionales, se concluye que los representantes legales de las entidades territoriales nombraban a los docentes, pero eran ejecutores y ordenadores de recursos de la Nación.</p>
<p><b>DECISUM DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p>El Tribunal Administrativo de NEGÓ las pretensiones de demanda.</p>

**FICHA SENTENCIA No. 52-001-23-33-000-2015-00217-00 del 02 de septiembre de 2016.**

<p><b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Sentencia:</b> 52-001-23-33-000-2015-00217-00</p>
<p><b>Fecha:</b> Dos (02) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)</p>
<p><b>Órgano que Resuelve:</b> Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Decisión Oral</p>
<p><b>Magistrado Ponente:</b> Paulo León España Pantoja</p>
<p><b>Actor:</b> Eleuteria Obando Cuero</p>
<p><b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP</p>
<p><b>Medio de Control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho</p>
<p><b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b></p>
<p><b>Hechos</b></p> <p>Indica la actora señora Eleuteria Obando Cuero, que nació el 26 de mayo de 1956 e ingresó por primera vez a laborar como docente de carácter oficial Departamental (Nacionalizado), el 10 de septiembre de 1980 hasta septiembre 30 de 1994, para un total de 14 años. Luego fue incorporada a la planta de personal del Departamento de Nariño, en 1994. Señala que el 13 de febrero de 2007, radicó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia y que, la entidad mediante la Resolución No. 59953 del 27 de diciembre de 2007, negó el reconocimiento, por cuanto la actora no demostró el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley.</p>
<p><b>Problema Jurídico</b></p>

¿La señora Eleuteria Obando Cuero, tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación, en especial el cumplimiento del requisito relacionado con acreditar “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”?

#### **RATIO DE LA PROVIDENCIA**

##### **Tesis del Tribunal**

Considera el Tribunal que la resolución acusada no pueden ser declarada nula, toda vez que dentro del proceso no se logró demostrar el cumplimiento de todos los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia que reclama la señora Eleuteria Obando Cuero, dado que se encontró que los recursos con los cuales fue cancelado su salario a partir del 1° de octubre de 1994, provinieron de recursos del Situado Fiscal y del hoy Sistema General de Participaciones, por lo que, en tales circunstancias, según las previsiones de la Ley 114 de 1913, no es posible acceder a la pensión gracia, pues se incumplen los requisitos de acreditar “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

##### **Argumento Central del Tribunal**

No existe certeza respecto del tiempo comprendido entre enero de 1985 hasta 15 de enero de 1993 y desde el 15 de enero de 1993 hasta el 1° de octubre de 1994, ello impide que dicho lapso sea computado para efecto de reconocimiento de pensión gracia. Luego entonces, solo se podría computar el servicio prestado al Municipio de El Charco (N), correspondiente al periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 1979 hasta el 31 de diciembre de 1984, para un total de 5 años, 3 meses, 21 días.

A partir del 1° de octubre de 1994, la actora Eleuteria Obando Cuero, con el Decreto No. 115 de diciembre 5 de 1994, fue incorporada a la nómina de personal de la Escuela Rural de Niñas de San José de Tapaje, momento a partir del cual sus salarios fueron cancelados con recursos provenientes de la Nación, anterior Situado Fiscal. Posteriormente, con el Decreto 2060 del 26 de diciembre de 2007, la actora fue incorporada sin solución de continuidad en la nueva planta de cargos aprobada y viabilizada por el Ministerio de Educación Nacional, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Así, de los Decretos de nombramientos, se extrae que los recursos con los cuales se nombró al personal docente, entre ellos a la docente Eleuteria Obando Cuero, provienen de la Nación, en tanto en éste se menciona la existencia de disponibilidad presupuestal certificada por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la Entidad Territorial FER Nariño.

##### **Sub Argumentos**

La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

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 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.

La excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

#### **DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Tribunal Administrativo de Nariño, DECLARÓ probadas las excepciones de inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales y cobro de lo no debido, propuestas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. En consecuencia, denegó las pretensiones de la demanda.

**FICHA SENTENCIA No. 150013333012201500103-01 del 13 de septiembre de 2017.**

<b>IDENTIFICACIÓN DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Sentencia:</b> 150013333012201500103-01
<b>Fecha:</b> Trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)
<b>Órgano que Resuelve:</b> Tribunal Administrativo de Boyacá
<b>Magistrado Ponente:</b> Oscar Alfonso Granados Naranjo
<b>Actor:</b> Justo Luis García Montañez
<b>Demandado:</b> Unidad Administrativa Especial de Gestión Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
<b>Medio de Control:</b> Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>CONTEXTO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Hechos</b> Indica el demandante que el 6 de marzo de 2008 cumplió 50 años de edad, así mismo, que se vinculó al Magisterio del Departamento del Casanare n el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 1978 al 11 de julio de 1985. Posteriormente; al Magisterio del Departamento de Boyacá mediante órdenes de prestación de servicios entre los años 2000 y 2003 y por nombramiento entre los años 2004 y 2009. Señala que el 04 de septiembre de 2014 radicó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia y que, la entidad mediante la Resolución No. 003957 de 30 de enero de 2015 negó el reconocimiento, decisión que fue confirmada mediante Resoluciones RDP 015443 del 21 de abril de 2015 y RDP 019632 del 19 de mayo de 2015, al resolver los recursos de reposición y apelación.
<b>Problema Jurídico</b> ¿El señor Justo Luis García Montañez tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, teniendo en cuenta la calidad de sus vinculaciones al servicio docente y el origen de los recursos con que se cancelaron los salarios?
<b>RATIO DE LA PROVIDENCIA</b>
<b>Tesis del Tribunal</b> Considera el Tribunal que, en cuanto al carácter de los recursos provenientes del situado fiscal y el sistema general de participaciones, los servicios docentes prestados por el señor Justo Luis García, sin perjuicio de la entidad que hubiere efectuado el nombramiento, fueron cancelados con recursos nacionales, por lo tanto, dicho tiempo tampoco es computable para efectos del reconocimiento de la pensión gracia.
<b>Argumento Central del Tribunal</b> El señor Justo Luis García Montañez prestó sus servicios con vinculación de carácter nacionalizado en el Departamento del Casanare durante 7 años, 3 meses y 28 días y con vinculación de carácter nacional en el Departamento de Boyacá, por el tiempo de 12 años, 9 meses y 25 días, incluido el tiempo prestado por orden de prestación de servicio del Departamento de Casanare, a pesar de haber acreditado la vinculación del accionante como docente nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980, los recursos con que fueron pagados sus salarios fueron de la

Nación, en consideración a que devienen del situado fiscal o del SGP, según lo refiere el empleador.

Con relación al tiempo laborado al servicio de la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, está plenamente demostrado que el actor ostenta la calidad de docente nacional, por lo tanto, tampoco es posible computar ese tiempo de servicio para efectos del reconocimiento de la pensión gracia del actor.

**Sub Argumentos**

1. La pensión gracia no puede reconocerse a favor de los docentes nacionales, como quiera que es indispensable que el docente no esté pensionado y que no reciba retribución alguna por parte de la Nación.

2. Respecto al tiempo servido por el actor al Departamento de Casanare, a pesar de tener el carácter de nacionalizado, lo relevante para identificar la clase de vinculación es el origen de los recursos con los que es remunerado el educador.

3. La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

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 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.

La excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que, a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

Los tiempos laborados por un docente externo o con una vinculación a través de sucesivas ordenes de prestación de servicios, es decir, a través de la figura del docente-contratista, debe ser tenido en cuenta para efectos pensionales.

El FER administraba los recursos de carácter nacional destinados a sufragar los gastos de personal de la educación, los cuales a partir de 1980 fueron financiados totalmente por la Nación.

**DECISUM DE LA PROVIDENCIA**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, CONFIRMÓ la sentencia proferida el 23 de mayo de 2016 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual negó las súplicas de la demanda.