



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

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
**Demandante:** Luis Carlos Castrillón  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>1</sup>  
**Tema:** Reconocimiento pensión gracia docente oficial, cosa juzgada

## **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

### **Asunto**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

### **1. Antecedentes**

#### **1.1. La demanda**

##### **1.1.1. Las pretensiones**

Luis Carlos Castrillón, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>2</sup>, presentó una demanda en orden a que se declare la nulidad de las siguientes

---

<sup>1</sup> En lo que sigue UGPP.

<sup>2</sup> En adelante CPACA.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

resoluciones: i) RDP 5458 del 9 de febrero de 2016, por medio de la cual la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP le negó el reconocimiento de la pensión gracia; y ii) RDP 31535 del 26 de agosto de 2016, suscrita por el director de pensiones de ese ente de previsión, que confirmó el anterior acto administrativo al resolver el recurso apelación interpuesto en su contra.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) declarar que tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia a partir del 16 de abril de 2008, fecha en la que adquirió el estatus pensional; ii) ordenar el ajuste y la indexación de las sumas que resulten, así como el pago de los intereses a que haya lugar; y iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187, 189, 192, 193 y 195 del CPACA.

### 1.1.2. Fundamentos fácticos

Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes:

- Luis Carlos Castrillón ha laborado por más de 20 años como docente, de la siguiente manera:

Entidad	Desde	Hasta	Cargo	Vinculación
Colegio Mixto Carmen de Quintana del municipio de Cajibío (Cauca)	31-01-1979	31-12-1979	Docente de Secundaria	Territorial
Colegio Mixto del municipio de Piendamó (Cauca)	01-01-1986	31-12-1999	Director de núcleo de secundaria	Nacionalizada
Bachillerato Femenino de San Agustín del municipio de Popayán (Cauca)	01-02-2000	13-04-2003	Docente de secundaria	Nacionalizada
Instituto de Formación Toribio Maya del municipio de Popayán (Cauca)	14-05-2003	31-08-2003	Docente de secundaria	Territorial
Instituto de Formación	01-09-2003	18-05-2008	Docente de	Territorial



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Toribio Maya del municipio de Popayán (Cauca)			secundaria	
Institución Educativa César Negret Velasco del municipio de Popayán (Cauca)	19-05-2005	29-02-2015	Docente secundaria	Territorial

- A través de la Resolución 15937 del 16 de abril de 2008, expedida por el gerente general de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. (CAJANAL)<sup>3</sup>, hoy UGPP, se le reconoció a Luis Carlos Castrillón la pensión gracia, acto administrativo que fue revocado, en cumplimiento a un fallo ordinario proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca el 26 de septiembre de 2013, por medio de la Resolución 4161 del 7 de febrero de 2014 y, en consecuencia, se ordenó su exclusión de nómina de pensionados.
- Luis Carlos Castrillón nunca recibió suma alguna por concepto de la pensión gracia que le fue reconocida.

### 1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29 y 53 de la Constitución Política; 2, 3 y 4 de la Ley 39 de 1903; 1 de la Ley 114 de 1913; 6 de la Ley 116 de 1928; y 3 de la Ley 37 de 1933.

En cuanto al concepto de violación, se expuso<sup>4</sup> que los actos demandados desconocieron sus derechos constitucionales y legales, toda vez que, de acuerdo con las normas que regulan la pensión gracia, dentro de las que se encuentran las Leyes 39 de 1903 y 114 de 1913, le asiste el derecho al reconocimiento de la prestación, puesto que cumplió con los requisitos allí contenidos, pues cuenta con la edad y el tiempo de servicios requerido.

<sup>3</sup> En adelante CAJANAL.

<sup>4</sup> Folios 88 a 90.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

## 1.2. Contestación de la demanda

La UGPP se opuso a la prosperidad de las pretensiones<sup>5</sup> con fundamento en que el demandante no tiene derecho a la pensión gracia, pues no demostró 20 años de servicio en la docencia oficial del orden departamental municipal o distrital, dado que los tiempos laborados fueron servidos con vinculación nacional, los cuales no pueden ser computados para efectos de obtener la prestación.

## 1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia proferida el 13 de agosto de 2020, accedió a las pretensiones de la demanda, para lo cual declaró la nulidad de los actos acusados y, en consecuencia, ordenó a la UGPP reconocer y pagar la pensión gracia a Luis Carlos Castrillón en cuantía equivalente al 75% de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, a partir del 12 de mayo de 2017. También dispuso el ajuste de las sumas de dinero que resulten conforme al artículo 187 del CPACA y el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 *ibidem*. Además, encontró que no operó el fenómeno jurídico de la prescripción de las mesadas pensionales y condenó en costas a la parte vencida.

Para tal efecto, se pronunció en estos términos<sup>6</sup>:

- El demandante cumple con los requisitos exigidos por la norma para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, habida cuenta que tiene más de 50 años de edad, se vinculó como docente oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, acreditó un tiempo superior a 20 años de labores como maestro de carácter nacionalizado y territorial y su desempeño fue con honradez y rectitud.

<sup>5</sup> Folios 239 a 242.

<sup>6</sup> En lo sucesivo CGP.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

- Lo anterior, teniendo en cuenta que nació el 11 de septiembre de 1955, de manera que cumplió la edad de 50 años el 11 de septiembre de 2005, y se desempeñó como docente de carácter municipal, departamental y nacionalizado por más de 20 años, los cuales inició con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y completó el 12 de mayo de 2017.
- No se configuró la cosa juzgada, dado que existe otro presupuesto fáctico esbozado por el actor relacionado con nuevos tiempos de servicios y el estudio de la legalidad recae sobre otros actos administrativos.
- En atención a lo dispuesto en los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, respectivamente, no operó el fenómeno jurídico de la prescripción de las mesadas pensionales.
- Hay lugar a la condena en costas en la medida que se accedió a las pretensiones de la demanda, en consideración a las previsiones del artículo 188 del CPACA y 365 del Código General del Proceso (CGP)<sup>7</sup>, en concordancia con el Acuerdo 10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### 1.4. El recurso de apelación

La UGPP interpuso recurso de apelación<sup>8</sup> bajo los siguientes argumentos:

La sentencia proferida por el *a quo* desconoció que la controversia jurídica que aquí se plantea ya fue resuelta por el Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia del 26 de septiembre de 2013, en la que se estableció que Luis Carlos Castrillón no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que incumple con los 20 años de servicios como docente de carácter territorial o nacionalizado, pues el periodo servido entre el 2 de

<sup>7</sup> Folios 299 a 301.

<sup>8</sup> Folios 299 a 301.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

enero de 1986 al 28 de febrero de 2006 tiene la connotación de nacional.  
Por tanto, se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

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

Las partes guardaron silencio.

### **1.6. El Ministerio Público**

No se pronunció en la instancia procesal.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. Los problemas jurídicos**

Consisten en determinar lo siguiente: ¿en el *sub lite* se configuró el fenómeno jurídico de la cosa juzgada alegada por el ente de previsión demandando ante la existencia de un pronunciamiento judicial anterior sobre el reconocimiento de la pensión gracia a favor de Luis Carlos Castrillón?

En caso de que este no se haya configurado, corresponde establecer si ¿el demandante cumple con los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, especialmente en lo que tiene que ver con los 20 años de servicios como docente de carácter nacionalizado o territorial?

### **2.2. Marco normativo y jurisprudencial de la cosa juzgada**

La cosa juzgada representa una garantía de certeza, seriedad y seguridad jurídica sobre las decisiones judiciales. Asegura la inmutabilidad, inimpugnabilidad y obligatoriedad de la providencia frente a todo eventual proceso futuro que pueda iniciarse sobre el mismo objeto, con lo que se busca evitar que un asunto ya resuelto sea debatido nuevamente ante la jurisdicción, sin significar ello que no



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

sea posible que *«El principio de cosa juzgada puede relativizarse en los casos donde se pretenda el reconocimiento y pago de un derecho que afecte una prestación periódica como lo son las pensiones.»*<sup>9</sup>

El artículo 189 del CPACA señala los efectos de la cosa juzgada en materia administrativa, en los siguientes términos:

«(...) La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios.

Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro y de cosa juzgada. Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento producirá efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes.

La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor.

Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley.

(...)».

Del aparte transcrito se desprende que cuando se trata de sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo, el fenómeno de cosa juzgada produce efectos *erga omnes*, es decir, una vez está en firme la decisión, aquella se hará extensiva a todos los procesos en los cuales el acto demandado sea

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Sección Segunda: 20 de octubre de 2022, auto que resuelve una solicitud de unificación de jurisprudencia, radicado 63001-33-33-000-2013-00594-01 (2726-2016), M.P. Gabriel Valbuena Hernández.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

exactamente el mismo, independientemente de cuál sea la causal invocada para sustentar la nulidad solicitada.

Ahora bien, el CGP en su artículo 303 establece que las sentencias ejecutoriadas hacen tránsito a cosa juzgada cuando el nuevo litigio tenga: i) identidad de objeto; ii) identidad de causa; e iii) identidad de partes, tal como se evidencia a continuación:

«ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión».

La figura en referencia tiene como objeto efectivizar el derecho constitucional al debido proceso y la seguridad jurídica, pues se erige en garantía de que una determinada controversia decidida en sede judicial no sea objeto de un proceso posterior. De esta manera, se impide que los debates se tornen indefinidos en el tiempo y se procura por la eficiencia en la administración de justicia.

En este orden de ideas, para que se configure la cosa juzgada se requiere coincidencia en la *causa petendi*, identidad de partes y que el proceso recaiga sobre igual objeto. Así, bajo este contexto, el primer pronunciamiento con efectos *inter-partes* impide una nueva decisión en relación con aspectos previamente definidos, en tanto que con ella se evita la aparición de cadenas interminables de decisiones judiciales sobre un mismo asunto que afectarían la seguridad jurídica y la confianza en la administración de justicia.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

### 2.3. Marco normativo y jurisprudencial de la pensión gracia

La Ley 114 de 1913<sup>10</sup> creó la pensión gracia como un reconocimiento a la dedicación al servicio de la actividad educativa de los docentes territoriales de las escuelas primarias. El artículo 4 *ibidem* determinó que para gozar de dicha prestación era necesario que el educador cumpliera, entre otros requisitos, 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales del orden territorial, no recibiera otra pensión o recompensa de carácter nacional y alcanzara los 50 años de edad, siempre y cuando hubiese demostrado haber ejercido la docencia con honradez, consagración y que observara buena conducta.

En línea con lo expuesto, la Sección Segunda de esta Corporación<sup>11</sup>, señaló que *«(...) el propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto la secundaria lo era a cargo de la Nación»*.

Posteriormente, las Leyes 116 de 1928<sup>12</sup> y 37 de 1933<sup>13</sup>, en sus artículos 6 y 3, respectivamente, extendieron la pensión gracia a los maestros de secundaria, normalistas e inspectores de instrucción pública.

Al respecto, en sentencia del 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de esta Corporación, fijó algunos lineamientos relevantes sobre la pensión, así<sup>14</sup>:

<sup>10</sup> «Se crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia SUJ11-S2 del 21 de junio de 2018, radicado 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).

<sup>12</sup> «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

<sup>13</sup> «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de agosto de 1997, radicado No. S-699.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

«El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales».

Sin embargo, con el proceso de nacionalización de la educación que instituyó la Ley 43 de 1975<sup>15</sup> y en línea de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989<sup>16</sup>, en la referida providencia de unificación se afirmó que la pensión gracia, debe reconocerse a los docentes nacionalizados, con el fin de «(...) *colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980*».

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2000<sup>17</sup> declaró la exequibilidad condicionada de la expresión «*vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980*», en el entendido que, comoquiera que constituyen derechos adquiridos que no podían ser desconocidos por el legislador, las situaciones jurídicas concretadas antes de la entrada en vigencia de la normativa demandada quedarían a salvo, es decir que tiene derecho a que se le reconozca la pensión gracia aquel docente que haya tenido una vinculación en una plaza nacionalizada o territorial antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumpla con las exigencias de la Ley 114 de 1913 y demás normas que la desarrollaron, sin importar el momento en que logre colmar los requisitos de edad y tiempo de servicio.

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

<sup>16</sup> «Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C489 del 4 de mayo de 2000.-



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Puntualmente, en cuanto a las vinculaciones nacionales y la imposibilidad de computar los tiempos laborados en tal virtud para la pensión gracia, es pertinente mencionar que la jurisprudencia de la Sala<sup>18</sup> ha explicado lo siguiente:

**«Sobre los tiempos nacionales.**

(...)

La ley 114 de 1913 que creo la pensión de los docentes, estableció una serie de requisitos para acceder a la misma, entre los cuales dispuso en el numeral 3º del artículo 4º, que el docente debe demostrar que ni recibe ni ha recibido pensión o recompensa nacional.

**Artículo 4º.-** Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: (...)

**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.” (Resalta la Sala)

El artículo 1º de la Ley 91 de 1989<sup>19</sup> clasificó a los docentes para efectos de las prestaciones económicas, como territoriales, nacionales y nacionalizados.

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

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

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

**3. Personal territorial.** Son 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.»

[...]

Queda claro entonces, que no se ha establecido como requisito para acceder a la pensión gracia, que el docente deba estar vinculado el día 31 de diciembre de 1980, es decir, solo es necesario que haya prestado sus servicios como docente antes del año 1981 **en instituciones territoriales o nacionalizadas, sin que se puedan computar tiempos de servicio de carácter nacional,** pues la finalidad principal de la pensión gracia, es reconocer a aquellos docentes un beneficio económico para equilibrar los ingresos percibidos entre éstos y los docentes nacionales, ante el déficit fiscal en que se encontraban los entes territoriales para cubrir el pago por la prestación de los servicios al magisterio». (negrillas fuera de texto original).

Aunado a lo anterior, para determinar la plaza docente que permite obtener el beneficio pensional en comento, en este punto, se recuerdan las reglas que fijó esta Corporación en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018<sup>20</sup>, así:

<sup>18</sup> Sentencia del 17 de noviembre de 2016, exp. 2114-2016, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>19</sup> «Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

«(i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales;

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

(iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas de la respectiva localidad, o de las -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los endógenas exógenas fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; y

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

En la misma línea, esta sección en la sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022<sup>21</sup>, explicó lo siguiente:

«[...] la línea jurisprudencial del Consejo de Estado se ha encaminado a afirmar que la condición para el reconocimiento de la pensión gracia «es que la vinculación del docente territorial sea anterior al 31 de diciembre de 1980, **contando tiempos posteriores siempre y cuando se demuestren como nacionalizados o territoriales**».<sup>22</sup>

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

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, expediente 2500023420000130468301 (3805-2014).

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de unificación del 11 de agosto de 2022, radicado 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2019-02219-01 (AC).



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

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

[...]

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

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

En suma, para acceder a la pensión gracia, los docentes deben acreditar: i) una experiencia docente antes del 31 de diciembre de 1980 en una institución educativa territorial o nacionalizada; ii) completar 20 años de servicios en una plaza territorial o nacionalizada; y iii) tener buena conducta durante su desempeño como docente. No se puede exigir haber completado los requisitos ni encontrarse vinculado en la fecha señalada, teniendo en cuenta que pueden ser computados los tiempos laborados con posterioridad; y no se requiere que el tiempo de servicio sea continuo.

#### 2.4. Caso concreto

En el expediente se encuentra acreditado respecto de Luis Carlos Castrillón lo siguiente:



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Nació el 11 de septiembre de 1955<sup>23</sup>.

A través de acta del 31 de enero de 1979<sup>24</sup>, suscrita por el alcalde del municipio de Cajibío (Cauca), tomó posesión del cargo de profesor del Colegio Mixto Carmen de Quintana, nombrado por medio del Decreto 2 de dicha fecha.

El alcalde y el auxiliar administrativo con funciones de jefe de personal del municipio de Cajibío (Cauca), a través de certificaciones del 21 de noviembre de 2005<sup>25</sup> y 12 de junio de 2014<sup>26</sup>, respectivamente, hicieron constar que laboró como docente en el Colegio Mixto Carmen de Quintana, por virtud de lo dispuesto en el Decreto 2 del 31 de enero de 1979, y se desempeñó en este empleo desde esta última fecha hasta el 31 de diciembre de 1985.

Por medio del Decreto 910 del 22 de septiembre de 1984<sup>27</sup>, expedido por el gobernador y los secretarios de educación y hacienda del departamento del Cauca, fue nombrado como profesor de hora cátedra en el Colegio Carmen de Quintana del municipio de Cajibío para el año lectivo 1984-1985, a partir del 3 de septiembre de 1984, para orientar 15 horas semanales.

A través de la Resolución 22299 del 20 de diciembre de 1985<sup>28</sup>, la ministra de educación nacional lo nombró como profesor de tiempo completo del área de sociales en el Instituto Nacional Mixto de Piendamó (Cauca), cargo del cual tomó posesión a partir de 27 de enero de 1986 mediante acta de esa fecha<sup>29</sup>.

Fue comisionado, por medio del Decreto 327 del 15 de abril de 1998<sup>30</sup>, expedido por gobernador del departamento del Cauca, como docente de tiempo completo con funciones de director de núcleo de desarrollo educativo del municipio de

<sup>23</sup> Según los actos administrativos acusados visibles a folios 43 a 47 y 49 a 55.

<sup>24</sup> Folio 2.

<sup>25</sup> Folio 3.

<sup>26</sup> Folio 11.

<sup>27</sup> Folio 4.

<sup>28</sup> Folio 157.

<sup>29</sup> Folio 13.

<sup>30</sup> Según el acta de posesión del 23 de abril de 1998, visible a folio 12.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Piendamó. Tomó posesión de este cargo por medio de acta del 23 de abril de 1998<sup>31</sup>.

Mediante el Decreto 218 del 29 de febrero de 2000<sup>32</sup>, suscrito por el gobernador y el secretario de educación y cultura del Cauca, se dispuso:

«ARTICULO 1°. Terminar a partir de la fecha, la comisión asignada al educador LUIS CARLOS CASTRILLON (...), quien desempeña funciones de Director de Núcleo de Desarrollo Educativo del Municipio de Piendamó.

PARAGRAFO. – El educador LUIS CARLOS CATRILLON (...), asumirá de inmediato como docente en el INSTITUTO NACIONAL MIXTO, Municipio de Piendamó.

ARTICULO 2°. (...) comisionar de conformidad con el Artículo 66 del Decreto 2277 de 1979, a partir de la fecha y hasta el 30 de diciembre del año 2001, LUIS CARLOS CARILLON (...), docente del INSTITUTO NACIONAL MIXTO Municipio de Piendamó, para ocupar el mismo cargo docente en el BACHILLERATO FEMENINO SAN AGUSTIN Municipio de Popayán.

PARAGRAFO: El educador LUIS CARLOS CASTRILLON, orientará el área de Informática y Tecnología en el BACHILLERATO FEMENINO SAN AGUSTIN Municipio de Popayán.

Artículo 3°. Una vez termine la comisión asignada en el presente Decreto, el mencionado educador debe reintegrarse de inmediato a su base de trabajo como docente del INSTITUTO NACIONAL MIXTO Municipio Piendamó.

(...)».

Fue trasladado, mediante el Decreto 833 del 14 de mayo de 2003<sup>33</sup>, suscrito por el gobernador y el secretario de educación y cultura del departamento del Cauca, como docente del Instituto de Formación Toribio Maya del municipio de Popayán, para cumplir la estrategia de racionalización.

Por medio del Decreto 170 del 18 de mayo de 2005<sup>34</sup>, el alcalde de Popayán (Cauca) lo trasladó como docente a la Institución Educativa Cesar Negret Velasco, desde la mencionada fecha.

<sup>31</sup> Folio 12.

<sup>32</sup> Folio 147.

<sup>33</sup> Folio 149.

<sup>34</sup> Folios 151 y 152.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

De acuerdo con los formatos únicos para la expedición de certificado de historia laboral expedidos el 15 de julio de 2015<sup>35</sup> y 22 de septiembre de 2017<sup>36</sup> por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se observa que laboró como docente en propiedad de básica secundaria y con vinculación nacionalizada, así:

Tipo de novedad	Tipo de A.A.	Fecha A.A.	Desde
Ing. y Reing. Institución Educativa Carmen de Quintana del municipio de Cajibío (Cauca)	Decreto 2	31-10-1979	01-01-1980
Ascensos Institución Educativa Carmen de Quintana del municipio de Cajibío (Cauca)	Resolución 911	07-07-1983	15-06-1983
Tiempo total	1 día, 11 meses, 6 años		

Según el formato 1, certificado de información laboral, del 10 de octubre de 2015<sup>37</sup>, prestó sus servicios al municipio de Cajibío (Cauca), de la siguiente manera:

Periodos de vinculación laboral		Entidad empleadora	Cargo / observaciones
Desde	Hasta		
01-01-1980	30-12-1985	Alcaldía	Docente

De conformidad con los formatos únicos para la expedición de certificado de historia laboral expedidos el 15 de julio de 2015<sup>38</sup> y 22 de septiembre de 2017<sup>39</sup> por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se observa que laboró como docente en propiedad de básica secundaria y que el régimen de pensiones era nacional, así:

Tipo de novedad	Tipo de A.A.	Fecha A.A.	Desde
Ing. y Reing. Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 22299	20-12-1985	01-01-1986
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 1175	03-09-1986	30-09-1986

<sup>35</sup> Folios 160 Vto. y 161.

<sup>36</sup> Folios 181 y 182.

<sup>37</sup> Folios 162

<sup>38</sup> Folios 159 y 160.

<sup>39</sup> Folios 182 Vto. a 183 Vto.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 1212	29-09-1989	30-08-1989
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 960	05-08-1982	05-08-1982
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 1609	27-09-1995	30-08-1995
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 1975	17-07-1996	17-07-1996
Encargo Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 327	15-04-1998	23-04-1998
Encargo Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 539	01-06-1998	09-06-1998
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 3531	09-12-1999	18-11-1999
Regreso cargo anterior Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 218	29-02-2000	29-02-2000
Ascensos Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Resolución 3459	17-10-2001	03-10-2001
Traslados Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 197	15-02-2002	15-02-2002
Traslados Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 833	14-05-2003	14-05-2003
Traslados Secretaría de Educación del Cauca municipio de Piendamó	Decreto 170	18-05-2005	18-05-2005
Tiempo total	27 días, 7 meses, 31 años		

Por medio de la Resolución 15937 del 16 de abril de 2008<sup>40</sup>, expedida por el gerente general de la extinta CAJANAL, se le reconoció la pensión de jubilación en cuantía de \$1.528.773,12, a partir del 11 de septiembre de 2005, acto administrativo que fue revocado a través de la Resolución 4161 del 7 de febrero de 2014<sup>41</sup>, suscrita por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP, en cumplimiento de un fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca del 26 de septiembre de 2013<sup>42</sup> dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 19001-23-33-003-2012-00730-00, en el cual actuaban como partes el último ente de previsión dicho y el aquí demandante.

<sup>40</sup> Folios 36 a 39.

<sup>41</sup> Folios 120 y 121.

<sup>42</sup> Folios 111 a 119.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

El líder del área de inspección y vigilancia de la secretaría de educación de Popayán, el 15 de julio de 2014, hizo constar que<sup>43</sup>:

«Que mediante Decreto Municipal N° 139 del 6 de Agosto de 2003, los planteles oficiales se convirtieron en Instituciones Educativas Oficiales, con cargo al Municipio Certificado de Popayán.

Debo recordar que el Municipio de Popayán se certificó el 18 de julio de 2003, mediante Decreto Municipal N° 118 de 2003; desde ese entonces Popayán administra autónomamente el presupuesto y la planta del personal asignados.

Le recuerdo que por Ley N° 43 de 1975, el Ministerio de Educación Nacional procedió a nacionalizar la educación que administraba en ese entonces el Departamento del Cauca y este es el caso de la Institución Educativa San Agustín y la Institución Educativa Cesar Negrete Velasco.

El Instituto de formación Toribio maya es un establecimiento educativo del orden departamental (...)

#### 2.4.1. Sobre la configuración de la cosa juzgada

En el asunto *sub examine*, se tiene que mediante sentencia del 26 de septiembre de 2013 el Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento incoado por la UGPP contra Luis Carlos Castrillón, se declaró la nulidad de la Resolución 15937 del 16 de abril de 2008, por medio de la cual la liquidada CAJANAL le reconoció a aquel la pensión gracia. Providencia que no fue recurrida.

En este orden de ideas, resulta oportuno analizar a través del siguiente cuadro comparativo si en el *sub lite* se dan los presupuestos procesales exigidos en el precitado artículo 303 del CGP, para que se configure fenómeno jurídico de la cosa juzgada:

Expediente 19001-23-33-003-2012-00730-00 <sup>44</sup>	Expediente 19001-23-33-002-2018-00066-00
<b>Partes:</b> La UGPP contra Luis Carlos Castrillón.	<b>Partes:</b> Luis Carlos Castrillón contra la UGPP.

<sup>43</sup> Folio 148.

<sup>44</sup> Información tomada de los respectivos fallos.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

<b>Expediente</b> <b>19001-23-33-003-2012-00730-00<sup>44</sup></b>	<b>Expediente</b> <b>19001-23-33-002-2018-00066-00</b>
<p><b>Acto demandado:</b> Resolución 15937 del 16 de abril de 2008, por medio de la cual se le reconoció al demandado la pensión gracia.</p>	<p><b>Actos demandados:</b> Resoluciones RDP 5458 del 9 de febrero de 2016, a través de la cual se le negó al actor el reconocimiento de la pensión gracia, y RDP 31535 del 25 de agosto de 2016, que confirmó el anterior acto administrativo al resolver un recurso de apelación interpuesto en su contra.</p>
<p><b>Pretensiones:</b> Solicitó que se declare la nulidad del mencionado acto administrativo y, en consecuencia, se condene al demandado a reintegrar las sumas que se le cancelaron por el reconocimiento pensional.</p>	<p><b>Pretensiones:</b> Deprecia la nulidad de los aludidos actos administrativos y, como restablecimiento del derecho, reclama la pensión gracia a partir del 16 de abril de 2008.</p>
<p><b>Fallo de primera instancia:</b> El Tribunal Administrativo del Cauca, con sentencia de 26 de septiembre de 2013, dispuso que el interesado no acreditaba los requisitos para acceder a la pensión gracia, por cuanto no demostró 20 años de servicios como docente municipal, departamental o distrital, toda vez que sus labores entre el 1.º de enero de 1986 al 28 de febrero de 2006 fueron bajo la designación del Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p><b>Fallo de primera instancia:</b> El Tribunal Administrativo del Cauca precisó que en el presente proceso se debe establecer si la accionante tiene derecho a que se reconozca la pensión gracia, frente a lo cual adujo que cumplió con los requisitos exigidos en la norma aplicable para el reconocimiento de la prestación, especialmente los 20 años de servicios como educador de carácter nacionalizado y territorial. No se configuró la cosa juzgada, dado que existe otro presupuesto fáctico esbozado por el actor relacionado con nuevos tiempos de servicios y sobre otros actos administrativos.</p>

Conforme a la comparación efectuada, se acredita lo siguiente: i) las partes son las mismas, pues en ambos procesos fungieron como tal Luis Carlos Castrillón y la UGPP, esta última que asumió las competencias de la liquidada CAJANAL; y ii) existe identidad de objeto, toda vez que, pese a tratarse de actos diferentes cuya nulidad se deprecia, el problema jurídico resuelto en el proceso 19001-23-33-003-2012-00730-00 coincide con la presente controversia, esto es, determinar si aquel acreditó los requisitos para tener derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

Sin embargo, iii) no ocurre lo mismo con la causa, por cuanto los supuestos fácticos que fundamentan las pretensiones en el presente asunto no son equiparables a los analizados en el primer proceso, comoquiera que Luis Carlos



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Castrillón demostró que laboró en condición de maestro durante lapsos diferentes y adicionales a los que ya fueron valorados en sede judicial, lo que habilita a esta Sala a resolver de fondo la controversia planteada.

Esto es así, toda vez que, en el primer proceso judicial, el Tribunal Administrativo del Cauca analizó si Luis Carlos Castrillón tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por haber prestado sus servicios entre los años 1980 y 2006; empero, en esta oportunidad, reclama la prestación con fundamento en los servicios prestados en el periodo comprendido de 1980 a 2015.

Por lo expuesto, no se cumple uno de los presupuestos necesarios para la configuración de la cosa juzgada y, por ende, resulta necesario determinar si Luis Carlos Castrillón acreditó los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, especialmente los 20 años de servicio como docente de carácter territorial o nacionalizado.

#### **2.4.2. En cuanto al cumplimiento de los requisitos para beneficiarse de la prestación reclamada**

A partir de lo acreditado, se tiene que el demandante cumplió 50 años de edad el 11 de septiembre de 2005, dado que nació en este día y mes de 1955, y fue nombrado por alcalde y el secretario de Cajibío (Cauca), a través del Decreto 2 del 31 de enero de 1979, como docente municipal del Colegio Mixto Carmen de Quintana, cargo que desempeñó desde el 1 de enero de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1985 (5 años, 11 meses y 30 días).

Asimismo, que Luis Carlos Castrillón fue nombrado por el gobernador y los secretarios de educación y hacienda del Cauca, para el año lectivo 1984-1985, como docente de hora cátedra del Colegio Carmen de Quintana del municipio de Cajibío, a razón de 15 horas semanales, a partir del 3 de septiembre de 1984.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

También, que por medio de la Resolución 22299 del 20 de diciembre de 1985 la **ministra de educación nacional** nombró a Luis Carlos Castrillón como profesor de tiempo completo del área de sociales en el Instituto Nacional Mixto de Piendamó (Cauca), cargo del cual tomó posesión el 27 de enero de 1986 y ejerció hasta el 22 de abril de 1998 (12 años, 2 meses y 24 días), para luego ser comisionado, por el gobernador del Cauca, como docente con funciones de director de núcleo de desarrollo educativo del municipio de Piendamó del 23 de abril de 1998 hasta el 28 de febrero de 2000 (1 año, 10 meses y 5 días) y como maestro del área de informática y tecnología del Bachillerato Femenino de San Agustín de Popayán (Cauca), desde el 29 de febrero de 2000 hasta el 30 de diciembre de 2001 (1 año, 10 meses y 1 día), cuando debió regresar a la institución a la que fue nombrado.

Igualmente, que dicha autoridad territorial dispuso su traslado como docente al Instituto de Formación Toribio Maya de Popayán, en donde se desempeñó desde el 14 de mayo de 2003 al 17 de mayo de 2005 (2 años y 3 días), y a la institución educativa César Negret Velasco del municipio, del 18 de mayo de 2005 hasta el 22 de septiembre de 2017<sup>45</sup> (12 años, 4 meses y 4 días).

Sobre los dos primeros periodos analizados, ocurridos por virtud de los nombramientos efectuados por autoridades territoriales, como lo son el alcalde y el secretario de educación de Cajibío y el gobernador y los secretarios de educación y hacienda del Cauca, ha de decirse que resultan ser viables para acceder al beneficio de la pensión gracia, pues se adecúan al precepto jurisprudencial que se planteó en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018<sup>46</sup>, antes mencionada, según la cual para definir el carácter territorial o nacionalizado de una plaza educativa lo verdaderamente importante es que la plaza sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales.

<sup>45</sup> Fecha del último formato único para la expedición de certificado de historia laboral expedido por el FOMAG, folios 182 Vto. a 183 Vto.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, expediente 2500023420000130468301 (3805-2014).



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

En el *sub examine*, teniendo en cuenta que durante el tiempo que el demandante prestó sus servicios laborales por el sistema hora cátedra por menos de 20 horas semanales, su situación fáctica se adecua a lo dispuesto en el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, que prevé que cuando no llegan a ese límite (20 horas semanales) *«el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones»*.

De modo que, al efectuar la conversión matemática a que hace referencia la norma aludida, se tiene que el demandante acumula 3 meses y 24 días como maestro por el sistema de hora cátedra.

Es de señalar que, en cuanto a la posibilidad de constituir como modalidad válida de vinculación a la hora cátedra para el reconocimiento de la pensión gracia, esta corporación ha sostenido lo siguiente<sup>47</sup>:

**«Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley. En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos. Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y**

<sup>47</sup> Sentencia del 26 de noviembre de 2018, Exp. 4419-2017, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

**reglamentaria con carácter autónomo**, tal y como ocurrió en el caso del señor [...]»<sup>48</sup>»  
(negritas y subrayas fuera de texto original).

(...)

También es de la mayor importancia, establecer conforme a lo anterior, que el tiempo requerido y viable para el reconocimiento de la pensión gracia, no solo es aquel se deriva de las relaciones regulares y en titularidad, pues, tal como hemos visto, modalidades de vinculación como la interinidad, los nombramientos en provisionalidad e inclusive el ejercicio de la docencia por horas cátedras o por contratos de prestación de servicio, resultan válidos en el entendido que se trata de una prestación cimentada en la prestación efectiva de labores de educador, sin aislar que en todo caso se requiere que el nexo sea territorial o nacionalizado».

Así entonces, se tiene que el ejercicio de la docencia por hora cátedra resulta válido para el reconocimiento de la pensión gracia, siempre y cuando el nexo sea de carácter territorial o nacionalizado.

Así las cosas, en el plenario militan pruebas documentales (resoluciones de nombramientos, actas de posesión y certificaciones) que permiten verificar la prestación del servicio en una plaza nacionalizada y territorial y en los cuales aparecen como suscriptores autoridades de este orden, que de acuerdo con las reglas de la jurisprudencia vigente denota la calidad del lugar en el cual prestó sus servicios.

En relación con el periodo en el que el Ministerio de Educación Nacional nombró al demandante como docente a partir del 27 de enero de 1986, en el que tuvo diferentes situaciones administrativas como comisiones y traslados, ha de señalarse que no puede ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia, pues este nombramiento tiene el carácter de nacional como lo determinó el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, al establecer que:

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

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

<sup>48</sup> Sentencia del 14 de noviembre de 2015, exp.2636-2014, CP Gerardo Arenas Monsalve.



---

Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

(...».

Recuerda la Sala, que los traslados corresponden a un movimiento horizontal del trabajador, de tal manera que no implican un cambio en la vinculación original a la docencia.

Así las cosas, la Sala concluye que los beneficiarios de la pensión gracia son los docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, con lo que se descartan aquellas **del orden nacional**, por lo que en el *sub judice* el último periodo analizado, en virtud del nombramiento efectuado por el Ministerio de Educación Nacional, no puede ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la prestación solicitada.

Ahora, vale la pena precisar que si bien es cierto que el departamento del Cauca y el municipio de Popayán para asumir la administración del sector de la educación dentro del modelo de descentralización administrativa, incorporaron a su planta de personal a algunos docentes, directivos docentes y administrativos<sup>49</sup>, también lo es que esto no conllevó a que la calidad de la vinculación de estos mutara de nacional a territorial, pues como ya se dijo, el artículo 1 de la Ley 91 de 1989 estableció que los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional, como ocurre en el *sub judice*, son personal nacional.

Otro aspecto a considerar, es que todos los certificados de tiempo de servicio analizados dejan ver que el actor se desempeñó como docente en el Instituto Nacional Mixto de Piendamó (Cauca) por nombramiento del Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución 2229 del 20 de diciembre de 1985, con lo cual también se confirma que fueran tiempos nacionales los servidos por aquel.

---

<sup>49</sup> Como se deduce de la constancia del 15 de julio de 2014, expedida por la Secretaría de Educación de Popayán, visible a folio 148.



---

Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

Corolario de lo dicho, pese a encontrarse demostrado que Luis Carlos Castrillón durante un tiempo prestó sus servicios como docente de carácter nacionalizado y territorial (6 años, 3 meses y 24 días), la acumulación total resulta insuficiente para el reconocimiento de la pensión gracia, porque la intención se secunda computando periodos servidos como docente nacional que resultan inviables por las razones antes expuestas.

De este modo, la Sala observa que el actor incumple los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia y, en consecuencia, se revocará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda.

## **2.5. Costas**

La norma que prevé la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA que dispone:

«Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

Para la Sala, la palabra «*disponer*» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas per se contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma<sup>50</sup>.

Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

En el caso concreto, como no se evidenció que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, la Sala se abstendrá de la condena en costas a la parte demandada.

### 3. Conclusión

Con fundamento en lo expuesto, la Sala encuentra que si bien es cierto que *sub lite* no se configuró el fenómeno jurídico de la cosa juzgada alegada por el ente de previsión demandando ante la existencia de un pronunciamiento judicial anterior sobre el reconocimiento de la pensión gracia a favor de Luis Carlos Castrillón, también lo es que aquel incumple con los requisitos para obtener la prestación, pues no acredita los 20 años de servicios como docente de carácter nacionalizado o territorial.

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

**F A L L A:**

<sup>50</sup> En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter., radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).



Radicado: 19001-23-33-000-2018-00066-01 (0338-2021)  
Demandante: Luis Carlos Castrillón

**Primero.** Revocar la sentencia proferida el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Cauca, y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por Luis Carlos Castrillón contra la UGPP, según lo considerado en esta providencia.

**Segundo.** Sin condena en costas en esta instancia.

Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo SAMAI.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Firmado Electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmado Electrónicamente

Ausente en comisión  
**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
Firmado electrónicamente

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