



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)

Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social¹

Tema: Reconocimiento pensión gracia. Causales de mala conducta. Ley 1437 de 2011

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



ASUNTO

La Sala de la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado conoce el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA²

La señora Gloria Inés Ríos de Aguirre en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el

¹ En adelante UGPP

² Folios 1 a 16.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

artículo 138 de la Ley 1437 de 2011³, modificada por la Ley 2080 de 2021, formuló en síntesis las siguientes:

1.1. Pretensiones

Declarar la nulidad de las Resoluciones **(i) RDP 032672 del 19 de julio de 2013**, que revocó la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004 mediante la cual le había sido reconocida inicialmente la pensión gracia efectiva a partir del 8 de diciembre de 2001, y negó el reconocimiento y pago de la prestación; **(ii) RDP 039761 del 28 de agosto de 2013**, mediante la cual resolvió el recurso de apelación y confirmó la decisión.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a **(i)** reconocer y pagar la pensión gracia equivalente al 75% del salario promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, a partir del 8 de diciembre de 2003, fecha de adquisición del estatus de pensionada, con efectos fiscales a partir del 3 de mayo de 2011; **(ii)** incluirla en nómina y el pago de las mesadas atrasadas desde la consolidación del derecho; **(iii)** reconocer y pagar los reajustes de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 71 de 1988 y Ley 100 de 1993; **(iv)** reconocer intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia y **(v)** pagar las costas del proceso.



1.2. Fundamentos fácticos

- a) La demandante nació el 8 de diciembre de 1953.
- b) Laboró como docente por más de 20 años, en el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 1975 y el 31 de julio de 2005.

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

- c) CAJANAL mediante la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004, reconoció y ordenó el pago de la pensión gracia, efectiva a partir del 8 de diciembre de 2001.
- d) CAJANAL, a través del auto 0094525 del 2 de julio de 2013, solicitó a señora Gloria Inés Ríos de Aguirre el consentimiento para revocar la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004.
- e) La UGPP a través de la **Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013**, previo consentimiento de la interesada –el 16 de julio de 2013–, revocó la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004, por considerar que, revisados los documentos aportados, figuraba una suspensión provisional impuesta mediante la Resolución 951 del 21 de diciembre de 2005, en el periodo comprendido entre el 1.º de agosto de 2005 y el 28 de febrero de 2012, por lo que le solicitó allegar el mencionado acto administrativo con el fin de verificar la causa de la suspensión. En consecuencia, no era posible acceder al reconocimiento.
- f) El 6 de agosto de 2013 la accionante interpuso recurso de apelación en contra del acto anterior, el cual fue resuelto por la UGPP por medio de la **Resolución RDP 039761 del 28 de agosto de 2013**, que confirmó la decisión teniendo en cuenta que no fue aportado el acto administrativo solicitado.



1.3. Normas violadas y concepto de violación

La accionante invocó como disposiciones vulneradas las siguientes: los artículos 1 y 4 de la Ley 114 de 1913; inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1993; 1 y 15 de la Ley 91 de 1989; y 27 del Código Civil.

Al desarrollar el **concepto de violación** expresó que la entidad le negó el reconocimiento por no cumplir los 20 años de servicios, lo que no resulta cierto de acuerdo con los certificados de tiempos allegados. Resaltó que la accionada no puede excusarse en la falta



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

de afiliación al 31 de diciembre de 1980, en tanto que la norma se refiere a aquellos vinculados con anterioridad a esa fecha, independientemente de si continuó o no laborando como educadora oficial. Por lo anterior, precisó que reunió todos los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913.

Indicó que, contrario a lo expresado por la entidad no ha recibido sanción alguna, toda vez que la investigación disciplinaria adelantada en su contra prescribió según consta en el auto del 3 de junio de 2010 emitido por el Departamento Administrativo de Fortalecimiento Institucional Control Disciplinario.

En concordancia con lo anterior, señaló que, de acuerdo con el Certificado de Antecedentes emitido por la Procuraduría General de la Nación, a la fecha no registra sanciones ni inhabilidades vigentes, de manera que no obra acto administrativo o sentencia que sustenten la negativa de la entidad accionada.



2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁴

La UGPP se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar que la accionante no cumple con los requisitos previstos en la Ley 114 de 1913, específicamente, en cuanto a la buena conducta, ya que registra una suspensión causada entre los años 2005 a 2012 sin que haya arribado prueba de la causa de la referida suspensión, de modo que no cumplió con la carga procesal que le impone el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

Solicitó negar la pretensión de condenarla en costas, por cuanto al expedir el acto acusado se amparó en la ley y no se ha sustraído de su cumplimiento.

⁴ Folios 113 a 129.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Propuso las siguientes excepciones: (i) inexistencia de la obligación; (ii) cobro de lo no debido; (iii) compensación; (iv) buena fe de la demandada; y (v) prescripción.

3. AUDIENCIA INICIAL⁵

El 19 de noviembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial por parte del Tribunal Administrativo del Quindío, oportunidad en la que determinó **(i)** que no existió ninguna irregularidad que generara nulidad; **(ii)** advirtió que no se configuraba ninguna excepción con carácter de previa o mixta, y que las formuladas serían objeto de estudio al momento de emitir sentencia por tener relación directa con el fondo del asunto y, **(iii)** fijó el litigio así:

«Se contrae el presente asunto a resolver acerca de la legalidad de los siguientes actos administrativos: Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013, por medio de la cual se revoca la Resolución 1475 de 30 de enero de 2004, y se niega la pensión de jubilación gracia, y la Resolución RDP 039761 de 28 de agosto de 2013, por la cual se resuelve el recurso de apelación, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.»



El litigio se adicionó, a petición de la parte demandante, en el sentido de determinar que la fecha del estatus jurídico de la demandante sería a partir del 3 de diciembre de 2003, pero con efectos fiscales a partir del 3 de mayo de 2011.

4. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante sentencia del 11 de junio de 2015, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas y agencias en derecho a la parte demandante en el equivalente al 1% del valor de la estimación de la cuantía.

⁵ Folios 136 a 138. CD a folio 139.

⁶ Folios 176 a 183 Vto.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Para el efecto, abordó la naturaleza de la pensión gracia, la normativa aplicable a la aquí demandante y concluyó que aquella acreditó el cumplimiento del tiempo de servicio (20 años), edad (50 años) y la vinculación antes del 31 de diciembre de 1980 con carácter de docente territorial o nacionalizada. Sin embargo, en lo que refiere al desempeño del cargo con honradez y consagración, precisó que la actora tuvo una suspensión en el ejercicio del cargo como docente entre el 1 de agosto de 2005 a 28 de febrero de 2012, en virtud de la Resolución 951 de 21 de octubre de 2005 expedida por el municipio de Armenia, por medio de la cual se dio cumplimiento a la imposición de una medida de aseguramiento.

Resaltó que la referida sanción fue consistente en detención privativa sin beneficio a libertad provisional, la cual fue emitida por la Fiscalía Dieciséis Delegada de la Unidad Nacional de Delitos Contra la Administración Pública de Bogotá. Dicha causa penal fue objeto de conocimiento del Juzgado Primero Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá por las conductas de peculado por apropiación en calidad de interviniente, en concurso con fraude procesal, uso de documento público falso como autora, falso testimonio como autora, cuya génesis fáctica del reproche punitivo del Estado tuvo como fundamento una solicitud de reconocimiento de una pensión gracia presentada el 14 de abril de 2003, con la que adjuntó registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía que señalaban fecha de nacimiento diferente a la que corresponde.

Por lo anterior, el *a quo* coligió que, al haberse cometido una conducta antijurídica que fue objeto de condena por la justicia penal ordinaria durante el ejercicio de la docencia e incluso cuando aún no había adquirido el estatus pensional, no resulta viable que se beneficie de una pensión que precisamente pretende estimular el buen comportamiento y la transparencia, máxime cuando la conducta anómala ejecutada durante el ejercicio profesional se produjo con la intención de acceder al derecho de la pensión gracia,





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

de modo que ese comportamiento impacta de manera directa y negativamente frente al medio escolar que espera de los docentes un comportamiento honrado, transparente y ejemplar.

5. EL RECURSO DE APELACIÓN⁷

La **parte demandante** solicitó revocar la decisión y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda al considerar que cumplió con la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión gracia.

Indicó que, si bien existe una sanción penal, también lo es que, al momento de efectuar la solicitud de la prestación, había excedido el tiempo de servicio exigido por la norma para adquirir el derecho a esa prestación, por lo que, extraña que no se valorara el hecho de que se trató de una situación irregular pero no reiterativa, sino que obedeció a una indebida asesoría en el trámite de los documentos presentados ante CAJANAL según reposa en el expediente penal.



Se mostró inconforme con la falta de valoración del *a quo*, pues en su criterio no tuvo en cuenta que luego de más de 28 años en la docencia oficial, ella no presentó ningún reproche, anotación en su hoja de vida o llamados de atención, por lo que reclamó un análisis del comportamiento integral y no solo de una actuación que no fue constante o repetitiva.

Sostuvo que existió indebida valoración de los elementos materiales probatorios del proceso penal y que no se tuvo en cuenta que estaba a muy pocos meses de completar la edad, lo cual hace irrazonable pensar que hubiese querido incurrir en una conducta criminal y, por el contrario, para el momento en que le fue reconocida la pensión gracia ya había alcanzado el requisito de

⁷ Folios 185 a 205.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

tiempo de servicios y edad exigidos por la ley, de modo que se trata de un derecho adquirido.

Precisó que tanto a la fecha de adquisición del estatus pensional y hasta el día de hoy, no tiene ningún proceso disciplinario en su contra que impida obtener su derecho adquirido.

6. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

6.1 La **parte demandante**⁸ radicó escrito cuyo encabezado refiere a la accionante pero los argumentos no corresponden a lo discutido en el presente proceso, por lo cual no serán tenidos en cuenta.

6.2 La **entidad demandada**⁹ reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación aunado al hecho de que se constató que existió un proceso penal que culminó con una sentencia en contra de la accionante, por lo que solicitó confirmar la decisión.

El Ministerio Público no se pronunció según el informe secretarial obrante a folio 230 y así se constata en el aplicativo SAMAI.



II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

⁸ Folios 225 a 227.

⁹ Folios 228 a 229.

¹⁰«El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.[...]»



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 328¹¹ del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante.

2.2. Problema jurídico

De conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a la Sala determinar si ¿la demandante acreditó haberse desempeñado en el empleo con honradez, consagración y buena conducta, para efectos de cumplir todos los requisitos exigidos para acceder a la pensión gracia?

Para resolver el asunto, se desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) la pensión gracia; (ii) mala conducta como causal para la pérdida del derecho de la pensión gracia y, (iii) análisis del caso concreto.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

2.3.1 La pensión gracia

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

¹¹«ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que, en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

En ese sentido, respecto de los condicionantes para acceder a la pensión gracia, la Ley 114 de 1913 exige a los docentes que aspiran a su reconocimiento, además de los 20 años de servicio, lo siguiente: i) haberse desempeñado en los empleos con honradez, consagración y buena conducta; ii) no haber recibido o recibir otra pensión o recompensa de carácter nacional; y iii) cumplir 50 años de edad. Por su parte, se reitera, la Ley 91 de 1989 exige que el docente se haya vinculado al servicio oficial con anterioridad al 1 de enero de 1981.

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

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

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

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

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

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

Personal territorial. Son los docentes vinculados **por**





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

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.» [Negrillas fuera de texto].

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

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

De las diferentes normas enunciadas, esta Corporación ha advertido que la pensión gracia no es un derecho para todo docente que cumpla con los requisitos citados, sino que, en virtud de sus condicionantes, esta solo está prevista para los de carácter territorial y nacionalizado, es decir, con exclusión de los docentes nacionales. Sobre el particular, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia S-699 del 26 de agosto de 1997¹² señaló:

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

Ahora bien, con el fin de determinar el carácter o naturaleza del docente (nacional, nacionalizado o territorial), la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en **sentencia de unificación CE-SUJ2-011-18 del 21 de junio de 2018**¹³ previó las siguientes pautas jurisprudenciales:

¹²Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. S-699 de 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón.

¹³ Proceso identificado con radicación 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), de Gladys Amanda Hernández Triana contra la UGPP.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

«i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas *exógenas*.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).

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



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

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



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

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

Por último, en reciente **sentencia de unificación SUJ-030-CE-S2-2022 del 11 de agosto de 2022**¹⁴ la Sección Segunda, incorporó adicionalmente como regla jurisprudencial sobre la interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a, de la Ley 91 de 1989, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, que «Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento».



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

Así las cosas y según las preceptivas expuestas, queda claro que para acceder al reconocimiento de la pensión gracia se debe acreditar que el o la docente laboró 20 años en establecimientos

¹⁴ Proceso identificado con radicación 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), de Hirma Nubia Jiménez Lozano contra la UGPP.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

oficiales, departamentales o municipales, en primaria o en secundaria o como normalista o inspector de instrucción pública, o en calidad de docente nacionalizado, con alguna posibilidad de adicionar tiempos en uno y otro cargo, siempre y cuando se demuestre **que se ostentó dicha vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980** y demuestre cumplir con los demás requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913.

2.3.1.1 Mala conducta como causal para la pérdida del derecho de la pensión gracia.

La Ley 114 de 1913, en su artículo 4.º, establece, entre otros requisitos, para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia la buena conducta de los docentes en el ejercicio de sus funciones.

Así se advierte en la citada norma:

«ARTÍCULO 4o. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

- 1o. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- 2o. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.
- 3o. 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.
- 4o. Que observa buena conducta.**
- 5o. Que si es mujer, está soltera o viuda.
- 6o. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.»

Sobre este particular, el Decreto 2277 de 24 de septiembre de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece en su artículo 46 las **causales de mala conducta** e ineficiencia profesional en la actividad docente que dispone:





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

«ARTÍCULO 46. CAUSALES DE MALA CONDUCTA. Los siguientes **hechos debidamente comprobados** constituyen causales de mala conducta;

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

Ahora bien, no cualquier actuación reprochable realizada por un docente puede originar la pérdida de su derecho a percibir la pensión gracia. Al respecto, el Consejo de Estado¹⁵ ha considerado dos circunstancias específicas pasibles de la consecuencia descrita:

i) el comportamiento censurable fue realizado repetitivamente durante toda la vigencia de su relación laboral, y ii) cuando a pesar de ser realizado una sola vez, reviste tal gravedad que la conducta implica peligro para la comunidad educativa o el ejercicio de la docencia.

Así las cosas, en cada caso se deberá analizar la naturaleza de la conducta atribuida al docente, la frecuencia con que esta se realizó y la incidencia o grado de afección de la comunidad educativa, lo anterior, a fin de evitar que un hecho aislado o sin repercusión alguna constituya una causal de impedimento para el reconocimiento de un derecho pensional.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de septiembre de 2011, radicado 76001-23-31-000-2007-00034-01 (2442-11).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

En este orden de ideas, resulta imperioso determinar si se encuentra probada la causal de mala conducta invocada por la parte demandada a efectos de establecer si procede la negativa del beneficio prestacional.

2.4. Caso concreto

2.4.1. Hechos demostrados

En el presente caso se encuentra acreditado:

a) La señora Gloria Inés Ríos de Aguirre nació el 8 de diciembre de 1953, es decir, que el 8 de diciembre de 2003 cumplió 50 años de edad.

b) Según el formato único del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la expedición de certificado de historia laboral emitido por la Secretaría de Educación de Armenia¹⁶ se tiene que la accionante alcanzó los 20 años de servicio el 26 de junio de 1995 y estuvo vinculada como docente nacionalizada en propiedad en primaria, así:



	Tipo y Nro. de AA.	FECHA A.A.			DESDE			FECHA DE POSESIÓN			HASTA			TOTAL DÍAS (360 X AÑO)	ENTIDAD DE PREVISIÓN A LA CUAL HA APORTADO EL DOCENTE		
		dd	mm	aa	dd	mm	aa	dd	mm	aa	dd	mm	aa				
Situación administrativa	POS. NOMBRAMIENTO																
Plantel Educativo	ESCUELA LOS ALPES	DEC	101		28	2	1976	17	3	1976	17	3	1976	9	2	1978	CAJANAL
Municipio	CORDOBA																
Ciudad docente	PROPIEDAD																
Situación administrativa	TRASLADO	RES	219		10	2	1978	10	2	1978							FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
Plantel Educativo	ESCUELA SANTA ANA													9	12	2003	
Municipio	ARMENIA																
Ciudad docente	PROPIEDAD																
Situación administrativa	TRASLADO	RES	905		9	12	2003	9	12	2003				31	7	2005	FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
Plantel Educativo	RUFINO SUR																
Municipio	ARMENIA																
Ciudad docente	PROPIEDAD																
Situación administrativa	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	RES	951		21	10	2005	1	8	2005				28	2	2013	FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
Plantel Educativo	RUFINO SUR																
Municipio	ARMENIA																
Ciudad docente	PROPIEDAD																
Situación administrativa	RETIRO	RES	351		1	3	2013	1	3	2013				1	3	2013	FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
Plantel Educativo	RUFINO SUR																
Municipio	ARMENIA																
Ciudad docente	PROPIEDAD																

c) CAJANAL, mediante la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004¹⁷, reconoció a la demandante la pensión gracia en cuantía de \$ 1.131.236,21 m/cte., efectiva a partir del 8 de diciembre de 2001. Para dicho reconocimiento, se advierte que se tuvo en cuenta que cumplió con los requisitos de edad y tiempo de servicios

¹⁶ Folio 36, emitido el 20 de mayo de 2013.

¹⁷ Folios 49 a 51.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

establecidos en la Ley 114 de 1913.

d) La UGPP, por medio de la **Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013**¹⁸, previo consentimiento de la parte actora¹⁹, revocó la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004 que había reconocido la pensión gracia al considerar que, revisados los documentos aportados por la interesada, figuraba una suspensión provisional mediante la Resolución 951 del 21 de diciembre de 2005, en el periodo comprendido entre el 1.º de agosto de 2005 y el 28 de febrero de 2012, por lo que no era posible acceder al reconocimiento hasta tanto se allegará el mencionado acto administrativo con el fin de verificar la causa de la suspensión.

e) El 6 de agosto de 2013, la accionante interpuso recurso de apelación²⁰ en contra de la anterior decisión, para lo cual señaló que la sanción referida «no se generó» y no fue impuesta de forma alguna, pues la investigación prescribió y, por el contrario, siempre ha desempeñado su actividad.



f) La UGPP, a través de la **Resolución RDP 039761 del 28 de agosto de 2013**²¹, resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013 y confirmó la decisión, dado que la peticionaria no allegó la Resolución 951 del 9 de diciembre de 2005 por medio de la cual le fue impuesta la suspensión provisional, por lo que no fue posible establecer si la sanción se encontraba dentro de las causales de mala conducta consagradas en el Decreto 2277 de 1979.

¹⁸ Folios 298 a 300.

¹⁹ Solicitud elevada mediante auto ADP009425 del 2 de julio de 2013 (fl. 44 y 45) y el escrito correspondiente al consentimiento adiado el 12 de julio de 2013, obrante a folios 47 y 48.

²⁰ Folios 54 a 59.

²¹ Folios 60 a 62.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

g) De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Armenia²², figura «sanción, suspensión del cargo sin remuneración» conforme a la Resolución 951 del 21 de octubre de 2005, desde el 1 de agosto de 2005 hasta la fecha de expedición del documento, a saber:

DESCRIPCIÓN	No. ACTO ADTIVO	FECHA DE NOMBRAMIENTO	FECHA FISCAL	FECHA DE POSESIÓN	FECHA HASTA
SANCIÓN SUSPENSIÓN DEL CARGO SIN REMUNERACIÓN	RES 951	21/10/2005	01/08/2005		

h) Del certificado de antecedentes ordinario 35924545 emitido el 3 de mayo de 2012²³ por la Procuraduría General de la Nación, se constata que la accionante no registra sanciones o inhabilidades.

i) La Secretaría de Educación del Municipio de Armenia, a través de la Resolución 0951 del 21 de octubre de 2005²⁴, por «*Por medio del cual se suspende provisionalmente un docente del Municipio de Armenia*», tomó dicha decisión en tanto «se resuelve su situación jurídica definitiva», con las siguientes consideraciones:

«Que la Fiscalía 16 delegada de la unidad nacional de delitos contra la administración pública de Bogotá, notificó a esta Secretaría la parte resolutoria dada en el proceso No. 1620, que se sigue en contra de la docente Gloria Inés Ríos de Aguirre a quien se le impuso *medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de libertad provisional.*»

j) De las sentencias emitidas dentro del proceso penal seguido en contra de la aquí accionante se tiene:



²² Folios 21 y 22, expedida el 15 de marzo de 2012.

²³ Folio 25.

²⁴ Folio 12 del cuaderno de pruebas.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

- Sentencia del 29 de octubre de 2008, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Descongestión²⁵ que absolvió a la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre.
- Sentencia del 10 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal²⁶ que revocó en su integridad la sentencia apelada y, en su lugar, condenó a la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre a 93 meses de prisión, multa de \$ 45.278.068,75 m/cte., más 10 salarios mínimos legales vigentes y 163 meses de inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas, como autora responsable del delito de falso testimonio, interviniente a título de determinadora de peculado por apropiación y coautora de uso de documento público falso y fraude procesal.
- Sentencia de casación del 7 de diciembre de 2011²⁷ dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió (i) declarar prescritas las acciones penal y civil por los delitos de uso de documento público falso, peculado por apropiación en grado de tentativa, fraude procesal y falso testimonio y, (ii) redosificar la pena impuesta como interviniente a título de determinadora del delito de peculado por apropiación, a la pena principal de 60 meses de prisión y multa por \$ 45.268.068,75 m/cte., e inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo lapso de la pena privativa de la libertad.



2.4.2. Análisis sustancial

2.4.2.1. ¿La demandante acreditó haberse desempeñado en el empleo con honradez, consagración y buena conducta, para efectos de cumplir todos los requisitos exigidos para acceder a la pensión gracia?

²⁵ Folios 37 a 171 del cuaderno de pruebas.

²⁶ Folios 172 a 225 del cuaderno de pruebas.

²⁷ Folios 232 a



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Lo primero que ha de aclararse es que la entidad accionada por medio de la Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013, previo consentimiento de la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre, revocó la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004, que le había reconocido la pensión gracia y, en su lugar, procedió a efectuar un nuevo análisis que le permitió establecer que la interesada no cumplía la totalidad de los requisitos para ser acreedora de esa prestación, por lo que negó el derecho a acceder a la misma. Dicha decisión fue objeto de recurso de apelación, el cual fue desatado desfavorablemente a través de la Resolución RDP 039761 del 28 de agosto de 2013.

De esta manera, el estudio de legalidad de la Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013, confirma por la Resolución RDP 039761 del 28 de agosto de 2013, se centrará respecto al nuevo estudio que la accionada realizó, el cual la llevó a negar el reconocimiento de la pensión gracia en favor de la aquí demandante, puesto que en lo que corresponde propiamente a la revocatoria de la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004, se evidencia que la entidad adelantó el trámite correspondiente y la interesada manifestó su consentimiento para ello.



Dilucidado lo anterior, revisados los actos objeto de censura, se advierte que el motivo para negar a la demandante el reconocimiento de la pensión gracia, tuvo fundamento en que a la interesada mediante la Resolución 951 del 9 de diciembre de 2005 le fue impuesta una suspensión provisional, sin que aquella hubiese aportado el acto para establecer si la sanción se encontraba dentro de las causales de mala conducta consagradas en el Decreto 2277 de 1979.

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Quindío consideró que de acuerdo con las pruebas recaudadas y teniendo en cuenta que se adelantó un proceso penal en contra de la accionante que



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

culminó con una condena en sede de casación, no resultaba viable que se beneficiara de la pensión gracia.

La accionante apeló la decisión, al considerar que (i) su conducta no podía considerarse de manera aislada, pues durante su vida laboral se desempeñó con honradez y consagración, por lo que deprecó realizar un análisis integral y no solo limitarse a ese último hecho ya que no fue reiterativo; (ii) se trataba de un derecho inminente, ya que cuando le fue reconocida la pensión gracia, ya había cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicios, de modo que se constituía en un derecho adquirido; (iii) existió una indebida valoración de los elementos materiales probatorios del proceso penal.

i) Mala conducta en el caso concreto

De acuerdo con el marco normativo relacionado, esta Sala considera que la condena impuesta a un educador por la comisión de un delito ha de entenderse como una causal de mala conducta que, conforme a lo previsto por el legislador en el numeral 4.º del artículo 4.º de la Ley 114 de 1993, impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia.



Bajo ese supuesto, la Sala observa que en el presente caso, la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso extraordinario de casación en sentencia del 7 de diciembre de 2011, ordenó redosificar la pena impuesta por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, a la pena principal de 60 meses de prisión y multa por \$ 45.268.068,75 m/cte., e inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo lapso de la pena privativa de la libertad, al encontrar responsable a la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre, como interviniente a título de determinadora del delito de peculado por apropiación.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

De acuerdo con los razonamientos que anteceden, el hecho de que sobre la aquí accionante se registrara una condena privativa de la libertad por hechos directamente relacionados con el trámite orientado al reconocimiento y pago de la pensión gracia –pues, se deduce del contenido de las sentencias relacionadas que se presentaron documentos falsificados con la finalidad de adelantar de manera irregular los trámites para obtener la prestación y beneficiarse económicamente de las sumas relacionadas con el retroactivo–, cuando aún se encontraba vinculada como docente, impide el reconocimiento de la pensión gracia.

En efecto, a juicio de la Sala, la conducta sancionada, esto es, el delito de peculado por apropiación claramente constituye causal de mala conducta de tal gravedad que, como quedó visto, ameritó no solo la imposición de una sanción privativa de la libertad sino también, la inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.



Así las cosas y dada la importancia que para nuestra sociedad reviste la actividad docente cuyo objeto misional consiste precisamente en la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, resulta inadmisibles que quienes la desarrollan, incurran en comportamientos reprochables como aquellos por los que fue sancionada la accionante en la medida en que los delitos penales constituyen conductas reprochables para la sociedad, lo que conlleva que se afecte también a la comunidad educativa²⁸.

En el presente caso, resulta evidente que se adelantaron las investigaciones penales encaminadas a esclarecer y dar certeza respecto de los hechos que rodearon el hecho y que a la postre

²⁸ En el mismo sentido, sentencia proferida el 4 de noviembre de 2010, radicado 76001-23-31-000-2007-01247-01(0038-10), C.P Gerardo Arenas Monsalve.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

fueron resueltas de forma desfavorable tal y como quedó detallado en el acápite anterior.

En ese orden, la jurisdicción penal encontró probada la comisión del delito en calidad de interviniente, por lo que, resulta evidente que desde la perspectiva de lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto 2277 del 24 de septiembre de 1979, referido a las causales de mala conducta, los hechos deben encontrarse debidamente comprobados para que pueda considerarse que son constitutivos de mala conducta, lo que efectivamente sucedió en el presente caso.

Así, puede colegirse que para que el hecho fuera constitutivo de mala conducta se requería certeza, no solo de la existencia de un hecho sino sobre la responsabilidad del autor, situación que fue determinada con claridad en la sentencia que puso fin al proceso penal.

Ahora bien, la parte apelante argumentó «que debe realizarse un análisis del comportamiento integral de la accionante y no solo de una actuación», toda vez que durante su desempeño laboral nunca registró llamados de atención ni anotaciones en la hoja de vida, por lo que solicitó que se tengan en cuenta los lineamientos establecidos por esta Sección en el sentido de que una sola conducta no resulta suficiente para enervar el derecho que reclama. Sin embargo, es oportuno anotar que dichas consideraciones resultan pertinentes, pero para otro tipo de situaciones que se enmarcan en mala conducta y permiten tal valoración, como el eventual abandono del cargo, presentarse a laborar en estado de embriaguez y buena conducta posterior, entre otras, y en las que se aplican sanciones menores.

Situación que no ocurre con la conducta desplegada por la demandante, la cual, si bien constituye un hecho «aislado y no reiterado durante su vinculación como docente», tiene en sí misma





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

la entidad suficiente para enervar el derecho que le asiste de gozar de la pensión gracia, pues a pesar de ser realizado una sola vez, revistió tal gravedad que implicó una sanción de naturaleza penal. En ese orden, se evidencia que el ejercicio de la docencia vio frustrada la confianza depositada en la demandante, razón suficiente para negar la prestación que reclama.

Sumado a ello, no resultaría equitativo y atentaría con los principios que regulan el ejercicio de la docencia, pretender que una conducta sobre la cual recae una sentencia penal fuera subvalorada por no haber sido recurrente o reiterada en el tiempo. *Contrario sensu*, teniendo en cuenta que se adelantó un proceso en respeto del debido proceso –no se probó lo contrario–, se demostró que la accionante con su proceder incurrió en mala conducta, es decir, su actuar no se encuentra acorde con el decoro y la dignidad del cargo que ostentaba como docente de acuerdo con lo dispuesto en el literal h) del artículo 44 del Decreto 2277 de 1979.



Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala estima que la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre **no cumple la totalidad de los requisitos para acceder a la prestación especial, conforme al régimen jurídico vigente**, ya que se reitera, dado el carácter excepcional con el que fue instituida la pensión gracia, para su reconocimiento y pago, es indispensable acreditar el cumplimiento de todos y cada uno de sus requisitos especiales, entre las cuales se encuentra la prevista en el numeral **4.º del artículo 4.º de la Ley 114 de 1913**, es decir, **haber observado buena conducta**, sin que esta ley hubiera limitado tal requisito solo a la época de terminación de labores y reclamación pensional como lo pretende hacer ver la recurrente.

- **De la certeza de la culpabilidad en el proceso penal**

La apelante indicó que «en el proceso penal no existió certeza de la culpabilidad de la misma frente a la conducta delictiva, que le



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

fueron imputados delitos en calidad de coautora, por haberse reclamado un derecho que desconociéndose por ella estaba siendo reclamado con documentos alterados, faltando tan solo unos meses para ostentar la calidad de pensionada.»

Sobre este aspecto, no puede pretender la apelante que esta jurisdicción adelante un estudio de aquello que fue debatido al interior del proceso penal adelantado en contra de la señora Ríos de Aguirre y que fue resuelto dentro del trámite ordinario y el extraordinario de casación.

No corresponde a esta Sala realizar un estudio de aquello que fue controvertido en dicho proceso, ni mucho menos de las pruebas allegadas y discutidas en el mismo, por lo que los argumentos expuestos en relación con el mismo y la valoración de las pruebas que deprecia no serán tenidos en cuenta.

- **De la pensión gracia como derecho adquirido**

Respecto al argumento esgrimido por la apelante, en el sentido de que la pensión gracia es un derecho adquirido por considerar que al momento en el que fue proferida la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004 –mediante la cual le fue reconocida la pensión gracia– ya había cumplido con los requisitos de tiempo y edad, la Sala sostendrá que no le asiste razón por las siguientes razones:

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de derechos adquiridos al desglosarlo bajo las siguientes características:

«La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en múltiples oportunidades al alcance de la protección a los derechos adquiridos, diferenciándolos de las expectativas legítimas. A este respecto, ha sostenido que los derechos adquiridos constituyen derechos que son (i) subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) **cumplen con los requisitos de ley;** (iv) **se pueden exigir plenamente;** (v) **se encuentran jurídicamente garantizados;** (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

lesionar o desconocer; y (viii) se diferencian de las expectativas legítimas.»²⁹ (Negrilla fuera de texto).

Sobre este tema ha dicho esta Sala en reciente pronunciamiento³⁰:

«Pues bien, a partir de una hermenéutica adecuada frente al alcance y naturaleza jurídica del concepto de derecho adquirido, es dable inferir que aquel exige como requisito *sine qua non* para su configuración, que su ingreso al patrimonio de una persona se derive de un reconocimiento *ipso iure*, en vía administrativa o judicial por el cumplimiento de los requisitos normativos previstos para tal fin, como serían las circunstancias de hecho y de derecho que acrediten la titularidad de la prerrogativa solicitada. Lo anterior implica que la figura jurídica en comento se debe encontrar debidamente garantizada por el ordenamiento, al punto de ser plenamente exigible y oponible a terceros, sin que pueda ser objeto de desconocimiento por parte de los agentes estatales con fundamento en un marco regulatorio posterior que modifique las condiciones de acceso al derecho subjetivo en cuestión. Esto se diferencia de lo que sucede con una simple expectativa legítima que el administrado solo creía posible llegar a adquirir en algún momento, o incluso disímil a una situación jurídica aparentemente consolidada como se explica a continuación.



En cuanto a este último fenómeno en mención, se puede afirmar que aquel difiere de un derecho adquirido en la medida en que si bien puede hablarse de una prerrogativa reconocida por alguna autoridad estatal mediante acto administrativo motivado que ha generado en el particular implicado una creencia de que el referido reconocimiento fue legal y que por lo tanto no habría posibilidad de modificación o extinción de su derecho por haber ingresado supuestamente a su patrimonio (derivado de la buena fe en el proceder de los organismos públicos), lo cierto es que en punto a este concepto, lo que se configura efectivamente es la creación de una situación jurídica en razón de una decisión administrativa que surte plenos efectos, pero que en algunos casos por mala fe del particular y en otros por desconocimiento o convencimiento errado de ambas partes, adolece de serios vicios de ilegalidad como aquellos contemplados como causales de nulidad del artículo 137 del CPACA, las cuales hacen del acto una manifestación que cumple requisitos de existencia y eficacia, pero no de validez.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia del 1 de diciembre de 2010, Referencia expediente D-8171. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁰ Providencia del 21 de enero de 2021, radicado 68001-23-33-000-2015-00026-01 (2876-2016), C.P. William Hernández Gómez.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

Ahora, si se asume como supuesto que un derecho es concedido por una autoridad administrativa con fundamento en un acto viciado de ilegalidad, es decir, sin validez jurídica, y esta condición no ha sido revisada en vía judicial con un pronunciamiento que haga tránsito a cosa juzgada, es claro que al momento de ser sometida al juicio de legalidad propiamente dicho, esa prerrogativa creada para el particular en ningún momento se habría constituido como un derecho adquirido como lo prevé el artículo 58 constitucional, sino en efecto como una situación jurídica consolidada pero de forma aparente.

A esta afirmación se arriba en la medida en que para que exista un derecho adquirido intangible ante nuevas regulaciones o interpretaciones jurisprudenciales, es imperioso que su causa o fuente haya sido legal, así como su medio de reconocimiento (acto administrativo o sentencia judicial), pues de no serlo se atentaría contra su misma esencia jurídica, y en tal sentido, los efectos que éste produzca redundarían en una ilegalidad e incluso inconstitucionalidad circular que afectaría otras garantías y eventualmente principios que prevalecen sobre el interés particular consolidado de manera irregular.

[...] (Resaltado propio)»

En ese orden, mal podría considerarse que por haber reconocido la entidad demandada el derecho a la pensión gracia mediante un acto administrativo, dicha situación no pueda ser sometida a control de legalidad para determinar su validez jurídica revocándola, más aún en casos como el que nos ocupa, toda vez que si bien en principio la accionante había cumplido aparentemente con los requisitos de edad y tiempo de servicios y, por lo tanto, le fue reconocida la prerrogativa, la misma fue obtenida utilizando documentos falsos, situación que fue objeto de investigación y sentencia condenatoria ante la jurisdicción penal, contexto que modificó radicalmente la situación inicial.

Sumado a lo anterior, no puede perderse de vista que la Resolución 1475 del 30 de enero de 2004 fue revocada mediante la Resolución RDP 032672 del 19 de julio de 2013, luego de adelantarse el trámite establecido en el artículo 93 del CPACA, esto es, previo





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

consentimiento de la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre, por lo que no se advierte irregularidad alguna al respecto.

En esos términos, la afirmación de la apelante no resulta adecuada, puesto que la figura jurídica de derecho adquirido no se configura por el simple paso del tiempo, ya que deben tenerse en cuenta otros elementos que permiten no solo negar el derecho, sino también revocarlo cuando ya ha sido reconocido, ello en atención al fin y espíritu de la norma generadora del beneficio económico contenido en la pensión gracia.

3. Conclusión

La señora Gloria Inés Ríos de Aguirre no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, puesto que, a pesar de haber prestado los servicios como docente por 20 años, estar vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplir con el requisito de edad, incurrió en mala conducta materializada por la existencia de una sentencia penal que la condenó. Por tanto, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados y esta Subsección confirmará la sentencia del 11 de junio de 2015 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Quindío negó las pretensiones de la demanda.



4. Condena en costas de segunda instancia

En el presente caso se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, en la medida que, conforme al ordinal 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, resultó vencida en el proceso y estas se causaron por la actuación procesal de su contraparte a través de apoderado, quien presentó alegatos de conclusión.

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



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001233300020140004101 (3232-2015)
Demandante: Gloria Inés Ríos de Aguirre

de la ley.

F A L L A:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 11 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO. Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante, las cuales se liquidarán por el *a quo*.

TERCERO. En firme esta decisión, devolver el expediente al Tribunal de origen y efectuar las respectivas anotaciones en el programa SAMAI.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión del dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

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