



Radicado: 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
Demandante: UGPP

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

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE REVISIÓN  
**Radicación:** 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
**Demandante:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, UGPP  
**Demandado:** RITA ELVIRA CLAVIJO DE HERNÁNDEZ

**Temas:** Causales de revisión literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Acuerdo conciliatorio. Reconocimiento pensión gracia. Error inducido.

**SENTENCIA DE REVISIÓN –Ley 1437 de 2011**

**O-035-2021**

**ASUNTO**

La Sala conoce de la acción de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, con el fin de que se infirme la providencia del 11 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández contra la extinta Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE.

**ANTECEDENTES DEL PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

La señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, demandó<sup>1</sup> la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución RDP 015181 del 4 de abril de 2013, mediante la cual la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández.

<sup>1</sup> Folios 63 a 76 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 25000-23-42-000-2013-047-58.



- Resolución RDP 021523 del 14 de mayo de 2013, por medio del cual la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP confirmó la decisión descrita en el ítem anterior, al resolver el recurso de reposición.
- Resolución RDP 023511 del 22 de mayo de 2013, mediante la cual el director de pensiones de la UGPP desató el recurso de apelación en contra de la Resolución RDP015181 de 2013 y confirmó la decisión.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se condene a la demandada a: i) reconocer y pagar la pensión de jubilación gracia a favor de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, a partir del 18 de septiembre de 2007, con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional; ii) pagar los intereses moratorios del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011; iii) ajustar conforme al IPC los valores adeudados; iv) se condene en costas a la demandada; y v) se dé cumplimiento a la sentencia en los términos descritos en el artículo 192 *ibidem*.

### **Fundamentos fácticos**

En síntesis, se presentaron los siguientes fundamentos fácticos relevantes:

1. La señora Rita Elvira Clavijo de Hernández nació el 18 de septiembre de 1957.
2. Durante su vida laboral, la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández se desempeñó en los siguientes cargos:
  - Docente interina en el departamento de Cundinamarca, nombrada mediante Decreto 3899 de 1979, del 22 de junio al 17 de agosto de 1979.
  - Docente interina en el departamento de Cundinamarca, nombrada mediante Decreto 3426 de 1979, desde el 20 de agosto hasta el 19 de septiembre 1979.
  - Docente nacionalizada en el Departamento de Cundinamarca, nombrada mediante Decreto 2173 de 1982, desde el 14 de septiembre de 1982 hasta el 30 de diciembre de 2007.
3. El 18 de septiembre de 2007, la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández cumplió 50 años de edad y más de 20 años de servicio docente nacionalizado.
4. El 21 de diciembre de 2012, solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue negada por medio de la Resolución RDP 015181 del 4 de abril de 2013, con el argumento de que no se encontraba vinculada a la docencia oficial para el 31 de diciembre de 1980. Lo anterior, por cuanto consideró que los certificados laborales que acreditaban la vinculación a la docencia en el año 1979 y los certificados



de factores salariales carecían de valor probatorio, al haber sido aportados en copia simple.

5. A través de la Resolución RDP 021523 del 14 de mayo de 2013, la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP confirmó la decisión descrita en el ítem anterior.

6. Mediante Resolución RDP 023511 del 22 de mayo de 2013, el director de pensiones de la UGPP resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 015181 de 2013 y confirmó la denegatoria del reconocimiento de la pensión gracia a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández.

Como disposiciones vulneradas, adujo que los actos acusados desconocieron los artículos 1, 2, 4, 29, 48 y 53 de la Constitución Política; 2 de la Ley 1437 de 2011; 1 y 4 de la Ley 114 de 1913; 6 de la Ley 116 de 1928; 3 de la Ley 37 de 1933; 1 y 2 de la Ley 43 de 1975; y 1 y 15 de la Ley 91 de 1989.

Como concepto de violación de la normativa invocada y luego de hacer un recuento del marco jurídico de la pensión gracia, señaló que la UGPP, inaplicó las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989, que prevén los requisitos para acceder a dicha prestación.

Indicó que el propósito de la exigencia contenida en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es el de satisfacer la expectativa que sobre esta pensión tuvieron los docentes vinculados al servicio oficial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y que aquella no fuera afectada por el proceso de nacionalización. Sostuvo que esta es la tesis acogida por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia<sup>2</sup>.

Además, argumentó que la entidad desestimó el tiempo de servicio como docente interina durante 1979, lo que no es dable comoquiera que el Decreto 2277 de 1979 definió la profesión docente como el ejercicio de la enseñanza en planteles educativos autorizados por el Ministerio de Educación Nacional, sin excluir la labor desarrollada en virtud de nombramientos en interinidad. En igual sentido, arguyó que los lapsos que acreditó haber laborado como docente territorial y nacionalizado son compatibles y deben tenerse en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia.

En consecuencia, sostuvo que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión de jubilación gracia, con inclusión del 75% de todos los factores salariales percibidos por la docente, durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional.

---

<sup>2</sup> Citó la sentencia del 29 de agosto de 1997 con ponencia del magistrado Nicolás Pájaro Peñaranda; la sentencia del 20 de septiembre de 2001, radicado 0095-01 y la sentencia del 7 de febrero de 2008, radicado 2354 de 2004.



## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Vencida la oportunidad legal para el efecto, la UGPP no contestó la demanda, como consta en el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el 16 de junio de 2014, obrante a folio 136 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

## ACUERDO CONCILIATORIO<sup>3</sup>

En audiencia inicial celebrada el 11 de octubre de 2017, la UGPP allegó al *dossier* copia del Acta 389 emitida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, dentro de la cual consta que en sesión virtual, llevada a cabo los días 10 y 11 de abril de 2014, se analizaron las pretensiones de la demanda promovida por la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, en armonía con los requisitos legales para acceder al derecho pensional reclamado. Así pues, se tuvo en cuenta que la docente nació el 18 de septiembre de 1957 y, que prestó sus servicios al departamento de Cundinamarca durante dos periodos, a saber, del 22 de junio al 2 de agosto de 1979 y del 14 de septiembre de 1982 al 30 de diciembre de 2007, y con fundamento en ello, se recomendó conciliar en el *sub examine*, en el sentido de reconocer y pagar la pensión gracia en un monto equivalente al 75% de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, esto es, entre el 19 de septiembre de 2006 y el 18 de septiembre de 2007. Los efectos fiscales serían a partir del 21 de diciembre de 2009, por prescripción.

## DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN<sup>4</sup>

En la audiencia inicial realizada el 11 de octubre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dictó auto mediante el cual aprobó el acuerdo conciliatorio formulado por la UGPP<sup>5</sup>, consistente en reconocer y pagar la pensión gracia a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández en un monto equivalente al 75% de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus pensional, esto es, entre el 19 de septiembre de 2006 y el 18 de septiembre de 2007, a partir del 21 de diciembre de 2009, por prescripción.

Como fundamento de la decisión, indicó que, revisado el acuerdo conciliatorio de cara con el ordenamiento jurídico, las pruebas obrantes en el proceso, la jurisprudencia que sobre la pensión gracia se ha desarrollado y, teniendo en cuenta que aquel no es lesivo para el patrimonio, es adecuado impartirle aprobación.

<sup>3</sup> Folios 200 cuad. Ppal.

<sup>4</sup> Folios 201 a 202 cuad. ppal.

<sup>5</sup> Folio 200 *ibidem*.



Contra dicha decisión, el Ministerio Público no presentó recurso de apelación<sup>6</sup>.

### LA ACCIÓN DE REVISIÓN<sup>7</sup>

La UGPP presentó acción de revisión de providencias que imponen el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro o de fondos de naturaleza pública, de que trata el artículo 20, literales a) y b) de la Ley 797 de 2003 que disponen: «a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso», y «b.) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables».

Como pretensiones de la acción de revisión, solicitó lo siguiente:

1. «Revocar» el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 11 de octubre de 2017, dentro del proceso ordinario instaurado por Rita Elvira Clavijo de Hernández, bajo el radicado 25-000-23-42-000-2013-04758.
2. Condenar en costas a la parte demandada.

Como sustento de sus pretensiones, expuso que la decisión adoptada en la providencia objeto de revisión contraría los artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2 y 124 de la Constitución Política, Ley 100 de 1993, Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989 y demás normas concordantes.

Respecto al concepto de violación, argumentó que el acuerdo conciliatorio aprobado por el *a quo* vulneró el debido proceso por cuanto fue formulado con base en documentos falsos.

Para fundamentar esta afirmación, en primer lugar, indicó que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández aportó certificados laborales y de factores salariales presuntamente expedidos por la Gobernación de Cundinamarca, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, la cual fue negada por medio de la Resolución RDP 015181 del 4 de abril de 2013, confirmada por las Resoluciones RDP 021523 del 14 de mayo de 2013 y RDP 023511 del 22 de mayo de 2013, bajo el argumento de que dichas certificaciones fueron aportadas en copia simple.

<sup>6</sup> «ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

[...]

3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público» (subraya fuera de texto).

<sup>7</sup> Demanda de revisión a folios 109 a 125 y escrito de subsanación a folios 35 y 36 del cuad. ppal.



Así, concluyó que el acuerdo de conciliación aprobado a través de la providencia demandada se formuló con base en pruebas obtenidas con violación del debido proceso y como consecuencia de una presunta conducta punible cometida por la docente, por lo cual la entidad, a través del Área de Penales, instauró denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, Fiscalía 38 de la Fe Pública y Patrimonio Económico de Bogotá, con radicado: 110016000050201500011.

La UGPP a través del auto ADP 001805 del 5 de marzo de 2018, se abstuvo de cumplir la decisión emitida por el Tribunal, bajo el argumento de que las constancias con el núm. 2012589364, así como las 2013014785 y 2013025645, proferidas por la gobernación de Cundinamarca, son presuntamente falsas, según informe de seguridad del 16 de febrero de 2016.<sup>8</sup>

### **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN<sup>9</sup>**

Dentro del término, la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó denegarlas. Aseguró que, posteriormente, ante las afirmaciones de la UGPP, solicitó nuevos certificados a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entidad que expidió los documentos identificados con los números 2017141390 del 25 de octubre de 2017 y 2017157793 del 6 de diciembre del mismo año, en los que ratificó el contenido de las certificaciones cuestionadas, con lo cual se desvirtúa la presunta falsedad de la información aportada. Sin embargo, no fueron mencionados en la demanda del recurso extraordinario de revisión, conducta que denota la mala fe en las actuaciones de la UGPP. Aseveró que los hechos descritos por esta última se alejan de la realidad, toda vez que omitió mencionar los certificados laborales allegados con posterioridad al informe de seguridad 5386-2016, que fueron verificados por ella misma.

Frente al mencionado informe, manifestó que aquel se fundamentó en el oficio del 14 de enero de 2016, en el que la Gobernación de Cundinamarca afirmó que los certificados laborales 2012589364 del 13 de diciembre de 2012, 2013025645 del 13 de diciembre de 2012 y 2013014785 del 14 de febrero de 2013 son falsos, sin presentar ninguna explicación, pues únicamente indicó que no atañen a la docente Rita Elvira Clavijo de Hernández, sin señalar si su contenido corresponde a la realidad. De ahí que puede tratarse de un error en la elaboración del certificado.

A lo anterior agregó que los documentos mencionados ya habían sido validados por la UGPP, a través del grupo de control Cyza, que expidió dictamen de seguridad en el que manifestó conformidad con los documentos referidos, los días 26 de febrero y 4 de marzo de 2013. Igualmente, puso de presente que la UGPP, mediante Oficio del 2 de mayo de 2018, le manifestó a la Secretaría General de Gestión Documental

<sup>8</sup> Folio 92 del cuaderno ppal.

<sup>9</sup> Folios 172 a 182 vuelto del cuad. ppal.



Archivo, Biblioteca de la Gobernación de Cundinamarca, que se realizaría una visita de campo para obtener información adicional con el fin de darle trámite al reconocimiento pensional objeto de conciliación. Como resultado de la diligencia llevada a cabo el 9 de mayo de ese mismo año, el funcionario del grupo de seguridad Cyza verificó nuevamente los decretos de nombramiento 03899 del 25 de septiembre y 3426 del 29 de agosto de 1979, y concluyó que los mismos se encontraban conformes con los datos aportados.

Finalmente precisó que, contrario a lo manifestado por la UGPP, no existe una denuncia penal en contra de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández.

## CONSIDERACIONES

### Competencia

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, en el inciso segundo del artículo 249, que de los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia<sup>10</sup>.

Para el caso en concreto y dado el criterio de especialización laboral, la competencia para resolver el recurso formulado es de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019<sup>11</sup>:

«[...] ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

[...]

Sección segunda

[...]

3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección. [...].»

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 precisa:

«Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de

<sup>10</sup> «Artículo 249. Competencia.

(...)

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.»

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el reglamento del Consejo de Estado.



Radicado: 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
Demandante: UGPP

Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial» (Subraya la Subsección).

Por lo anterior, esta Subsección es competente para conocer de la acción de revisión formulada por la UGPP contra la providencia proferida el 11 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por la cual aprobó la conciliación suscrita por la mencionada entidad y la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández.

### **Legitimación**

Conviene señalar que, sobre la legitimación de la UGPP para promover la revisión de providencias judiciales que hayan ordenado reconocer pensiones, la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016 definió la siguiente regla:

«(a) La UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal.»

En igual sentido, la Sala Plena del Consejo de Estado a través de sus Salas Especiales de Decisión<sup>12</sup>, admitió expresamente que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social está habilitada para adelantar esta clase de procesos.

Es de anotar que, de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, la UGPP se creó, entre otros, para asumir el reconocimiento de derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación, como en efecto sucedió con la Caja Nacional de Previsión Social EICE.

La liquidación de esta entidad fue ordenada mediante el Decreto 2196 de 2009. Precisamente, en relación con la continuidad de los procesos judiciales que estuvieren en curso al cerrarse el trámite liquidatorio, el artículo 22 de aquel decreto dispuso que estarían a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en cuanto correspondieran a las funciones asumidas por ese organismo.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.



En el *sub lite*, ello se traduce en que la UGPP adquirió la calidad de parte demandante a partir del 12 de junio de 2013, fecha en la que comenzó a regir la Resolución 4911 del día 11 del mismo mes y año, que declaró terminado el proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social EICE.

De acuerdo con lo anterior, la UGPP se encuentra legitimada para la presentación de la acción de revisión.

### **Oportunidad**

El artículo 251 del CPACA prevé que la acción de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 deberá interponerse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la providencia controvertida. Con el fin de analizar si la demanda de revisión fue interpuesta oportunamente, se debe tener en cuenta que el auto del 11 de octubre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se notificó por estado el 8 de noviembre de 2017<sup>13</sup>, quedando ejecutoriado el 14 de noviembre de esa misma anualidad<sup>14</sup>. Así las cosas, como en este caso la demanda fue radicada el 8 de junio de 2018<sup>15</sup>, se concluye que aquella se encuentra en tiempo.

### **Acción de revisión de providencias sobre pensiones**

El artículo 20 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003<sup>16</sup> introdujo en el ordenamiento colombiano la posibilidad de revisión de las providencias judiciales que hayan decretado el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, en los siguientes términos:

**«ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

<sup>13</sup> Folio 202 vuelto del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>14</sup> Tal como se observa en la constancia secretarial suscrita por el oficial mayor del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, la cual obra a folio 204 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>15</sup> Folio 125 vuelto cuad. Ppal.

<sup>16</sup> «Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.»



- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.»<sup>17</sup>.

Es de resaltar que, si bien la norma transcrita indica que la acción de revisión debe tramitarse a través del procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión, que actualmente se encuentra regulado por los artículos 248 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es, que presenta aspectos que lo particularizan y que han sido advertidos tanto por la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, entre los cuales se tienen los siguientes:

- Son susceptibles del recurso no solo sentencias ejecutoriadas, sino también otro tipo de providencias que tengan como efecto el reconocimiento de una prestación, ellas pueden ser autos que terminan anormalmente el proceso y aquellos actos que sean consecuencia de acuerdos, tales como transacción y conciliación<sup>18</sup>.
- Están legitimadas para su interposición el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación (art. 20 de la Ley 797 de 2003) y las entidades que realizan el reconocimiento de pensiones<sup>19</sup>.
- Respecto de su alcance la jurisprudencia advirtió que no se extiende a reabrir el debate probatorio, sino que se trata de revisar el valor de las pensiones reconocidas en contra de lo ordenado por la ley, con el propósito de salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad, además de velar por la protección de los recursos limitados del Tesoro, la liquidez, solvencia y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, así como el principio de universalidad que lo inspira<sup>20</sup>.
- De esta manera, no se trata de una tercera instancia que admita reabrir el debate sobre el derecho a una prestación, pues su marco se encuentra circunscrito a revisar los aspectos concernientes al reconocimiento del derecho (literal a) y a la liquidación de aquel (literal b), cuando se reconoció con vulneración del debido proceso o de la Ley, o en un valor mayor al que corresponde.

<sup>17</sup> Los apartes tachados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003.

<sup>18</sup> Sobre el punto se puede consultar la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional.

<sup>19</sup> Consultar la sentencia SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 4, sentencia del 1.º de agosto de 2017, radicación: 110010315000201602022 00 (REV)



- Igualmente, se entienden excluidos de su alcance los asuntos relativos al reconocimiento de prestaciones periódicas inferiores a las que se deben de acuerdo con las normas que rigen la materia<sup>21</sup>.

### **Cuestión previa, la causal invocada**

La UGPP invocó la configuración de la causal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Para el efecto, argumentó que el acuerdo conciliatorio se aprobó con base en documentos falsos, aportados por la parte solicitante.

En principio, se observa que tal argumento podría enmarcarse de mejor manera en la causal 2 del artículo 250 del CPACA, que dispone «Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados». Sin embargo, aquella no fue invocada en la demanda de revisión, ni la UGPP encaminó su defensa y actividad probatoria para demostrarla. Ciertamente, la norma en mención está referida a una *sentencia*, mientras que en este caso la pretensión se dirige a que se infirme la providencia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se aprobó una conciliación.

Así las cosas, es de destacar que es el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 el medio que permite acudir ante la jurisdicción para controvertir las providencias que impongan a cargo del Tesoro o de fondos de naturaleza pública la obligación de pagar prestaciones periódicas. De ahí que, la causal a) invocada, resulta acorde a la finalidad de estudiar si la prestación fue reconocida con vulneración del debido proceso, en virtud del auto del 11 de octubre de 2017. En consecuencia, será este el marco dentro del cual se analizará la argumentación expuesta en la demanda, en consideración a que esta interpretación se acompasa de mejor manera con la teleología de la acción especial de revisión.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver se resume en la siguiente pregunta:

¿Se configuran las causales de revisión previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, al haberse aprobado el acuerdo conciliatorio, que dispuso reconocer y pagar la pensión gracia en favor de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, con fundamento en documentos presuntamente falsos, en relación con su vinculación como docente oficial nacionalizada anterior a 1980?

Para resolver lo anterior, se abordará: i) la causal de revisión contemplada en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003; ii) la pensión gracia de jubilación y iii) la

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 25, sentencia del 2 de julio de 2019, radicación: 110010315000201700744 00, demandante: UGPP.



verificación de la causal de revisión invocada en el caso particular y concreto. Hecho esto, se estudiará la causal de revisión contemplada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y, si esta se configuró en el *sub lite*

### **La causal de revisión contemplada en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003**

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 prevé que, además de las causales consagradas para el recurso extraordinario de revisión, la acción de revisión también procede «Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso».

Sobre el debido proceso es importante indicar que está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental que está constituido por todas las garantías que se deben respetar en las actuaciones adelantadas bien sea en procesos judiciales o en trámites administrativos, y que están concebidas para proteger a las personas dentro de dichos trámites y se logre la aplicación correcta de la justicia<sup>22</sup>. Algunas de las garantías del debido proceso son<sup>23</sup>:

«(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) El derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.».

<sup>22</sup> Ver: sentencia T-115 de 2018, T-010 de 2017.

<sup>23</sup> Sentencia C-341 de 2014



Adicionalmente, deben tenerse presentes otros aspectos que han sido integrados por la Corte Constitucional a la esfera del debido proceso tratándose de providencias judiciales. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha construido toda una doctrina alrededor de las conocidas como *causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales*, que, de encontrarse probadas, llevan a la conclusión de que se vulneró el derecho en comento. Se trata de un juicio de validez del fallo, cuando el juez incurre en graves falencias<sup>24</sup> que hacen la decisión incompatible con la Carta Política. Entonces, es forzoso tener en cuenta tales conceptos cuando se estudia la vulneración de esta garantía en una sentencia o providencia judicial.

En el presente caso, la UGPP estima que la aprobación del acuerdo conciliatorio se produjo con base en certificaciones presuntamente falsas que llevaron al Tribunal a una decisión errada. Tal situación se enmarca en el defecto que jurisprudencialmente se ha denominado *error inducido*. Al respecto, es preciso indicar que la Corte Constitucional se refirió por primera vez a este en la sentencia SU-014 de 2001, bajo la denominación «vía de hecho por consecuencia»<sup>25</sup>, identificándolo como un error de que es víctima el juez de la causa, que si bien no le es atribuible, si genera una actuación equivocada, que a su vez comporta un perjuicio a un derecho fundamental, en virtud «del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales»<sup>26</sup>.

Posteriormente, la misma corporación en providencia T-844 de 2011, acogió el término de *error inducido*, por considerar que dicha expresión «es más clara que la noción inicial de 'vía de hecho' por consecuencia, en la medida en que la misma se tornaba en un oxímoron, es decir, una contradicción dentro del mismo término, pues la vía de hecho implica una actuación arbitraria por parte del funcionario judicial y este defecto descarta dicha arbitrariedad, pues lo que realmente ocurre es que la autoridad judicial es *inducida a error* por conductas, hechos o fallas atribuibles a otros órganos del Estado.»

Ciertamente, para que este se configure<sup>27</sup>, se deben acreditar los siguientes presupuestos:

- «
- a) La providencia que contiene el error está en firme
  - b) La decisión judicial se adopta siguiendo los presupuestos del debido proceso, de tal forma que no es consecuencia de una actuación dolosa o culposa del juez
  - c) No obstante el juez haber actuado con la debida diligencia, la decisión resulta equivocada en cuanto se fundamenta en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas en las cuales hay error;
  - d) El error no es atribuible al funcionario judicial si no al actuar de un tercero (órgano estatal u otra persona natural o jurídica); y
  - e) La providencia judicial produce un perjuicio *ius fundamentalis*;

<sup>24</sup> Sobre este aspecto se puede consultar las sentencias T-553 de 2012, T-902 de 2014, T-327 de 2015.

<sup>25</sup> SU-014 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> T-863 de 2013



Esta causal de procedencia de la acción de tutela se ha vinculado generalmente a la actuación irregular de otros órganos estatales, pero no sólo el error inducido por tales órganos configura la causal de procedencia del amparo dado que pueden presentarse eventos en los cuales quien induce al error al juez no es un órgano o autoridad estatal, sino otra persona natural o jurídica que interviene en el proceso.

En efecto, el error inducido por una de las partes de la litis produce un quebrantamiento del debido proceso cuando desestimando el deber de obrar con lealtad y existiendo el deber jurídico de decir la verdad o informar ciertos hechos en forma verídica, la parte obligada se rehúsa a cumplirlo o suministra información incorrecta. En estos casos si la información espuria aportada por la parte determina la decisión judicial adoptada, es claro que se configura un error inducido que hace procedente el amparo» (Subraya fuera de texto).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia<sup>28</sup>, al estudiar el referido defecto, estimó que este puede provenir no solo de un tercero sino también de las partes que integran la litis, cuando una de ellas omite información que haga incurrir en error al juez de conocimiento, como ocurrió en el caso que analizó, dentro del que la demandante adquirió por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio un bien, con base en la omisión de ella de informar que el inmueble había sido rematado y que el titular del dominio había cambiado, conociendo inclusive la identidad de este. Así, si bien, este asunto difiere del que es objeto de reproche en este proceso, lo cierto es que, el análisis que se realiza sobre el defecto es útil para desatar las pretensiones de la acción de revisión. Sobre el error inducido, precisó:

«[...] Asimismo, esta Sala ha precisado que:

*De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la «vía de hecho por consecuencia o el error inducido» se configura cuando una decisión judicial adoptada con respeto por el debido proceso; mediante una valoración probatoria plausible y conforme con los principios de la sana crítica; y, fundamentada en una interpretación razonable de la ley sustancial, tiene como resultado la violación de derechos fundamentales al haber sido determinada o influenciada por aspectos externos al pleito, consistentes en fallas originadas en órganos estatales (T-590-09)...*

*Significa lo anterior, que se está en presencia de un «error inducido», fenómeno jurídico que de acuerdo con la Corte Constitucional se presenta «cuando la autoridad judicial es víctima de factores externos al proceso que lo determinan o influyen a tomar determinada decisión que resulta contraria a derecho o a la realidad fáctica del caso» (T- 145 de 2014).*

*Así las cosas, el aquí accionante no tiene por qué verse afectado en sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia por una situación absolutamente ajena a él (CSJ STC7336-2016, 2 jun. 2016, rad. 2016-01416-00).*

[...]

<sup>28</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación de Civil, sentencia de tutela del 30 de mayo de 2019, STC6882-2019, radicación 11001-02-03-000-2019-00057-00. Actor José Domingo Gracia Jaller, demandando: Sala Civil, Familia, Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, los Juzgados Primero Civil del Circuito y Quinto Civil Municipal



Conforme a lo reseñado y ante la aludida falencia que no permitió que el juzgador del circuito conociera la realidad fáctica para adoptar una decisión sobre la usucapión, previa garantía del derecho de defensa de quien debió acudir a esa litis, se dispondrá que el Tribunal accionado deje sin efectos el fallo dictado en la acción de dominio [...]»

De conformidad con lo expuesto, es viable colegir que el error inducido es identificado como aquel que se presenta cuando la autoridad judicial es engañada por terceros y ello la conduce a adoptar una decisión judicial que afecta los derechos fundamentales de quienes intervienen en el proceso. En otras palabras, el error inducido es externo al funcionario judicial, pero este lo admite como cierto, debido a la manipulación de otras personas que conlleva a que se profiera una decisión judicial equivocada.

### **La pensión de jubilación gracia**

La pensión de jubilación gracia fue consagrada en el artículo 1.º 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.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

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

Finalmente, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2º, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

«[...] 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. [...]».



La disposición trascrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>29</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

«[...] También, que 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”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. [...]».

### **Verificación de la causal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003**

La parte demandante consideró que se presenta la causal descrita en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, a través de providencia del 11 de octubre de 2017, aprobó un acuerdo conciliatorio, mediante el cual se dispuso reconocer una pensión gracia en favor de la señora Rita Elvira Clavijo, con base en documentos presuntamente falsos que ella misma aportó en el trámite ordinario, con el fin de acreditar su vinculación como docente nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Ello por cuanto, según el informe de seguridad 5386-2016 del 16 de febrero de 2016, los certificados que dan cuenta de su vinculación como docente interina con la Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Educación, no fueron expedidos por tal entidad.

De acuerdo con el anterior planteamiento, la Subsección analizará si se configuró un error inducido que llevó al juzgador a adoptar una decisión equivocada, que compone un desconocimiento del derecho al debido proceso de la UGPP. Para el efecto, es pertinente verificar las actuaciones surtidas por las partes durante el proceso, así como las probanzas allegadas al expediente de cara con los requisitos que dan lugar al referido defecto. En ese orden, se tiene lo siguiente:

1. La providencia que contiene el error está en firme

El auto del 11 de octubre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, objeto de revisión, se notificó por estado el 8 de noviembre de 2017<sup>30</sup>, quedando ejecutoriado el 14 de noviembre de esa misma anualidad<sup>31</sup>. Es decir, que

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997. Actor: Wilberto Therán Mogollón.

<sup>30</sup> Folio 202 vuelto del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>31</sup> Tal como se observa en la constancia secretarial suscrita por el oficial mayor del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, la cual obra a folio 204 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.



se cumple con el primer aspecto, toda vez que la decisión que se encuentra en discusión está en firme.

2. La decisión judicial se adopta siguiendo los presupuestos del debido proceso, de tal forma que no es consecuencia de una actuación dolosa o culposa del juez

En el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra acreditado que por medio de la Resolución RDP 015181 del 4 de abril de 2013<sup>32</sup>, la UGPP denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia en favor de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, por cuanto los certificados entregados para acreditar su vinculación a la docencia para el año 1979 y, los factores salariales devengados durante los años 2006 y 2007 carecían de valor probatorio al haber sido aportados en copia simple.

Mediante las Resoluciones RDP 021523 del 14 de mayo de 2013<sup>33</sup> y RDP 023511 del día 22 de los mismos mes y año<sup>34</sup>, la UGPP confirmó la decisión contenida en el acto descrito en el párrafo anterior, al resolver, en su orden, los recursos de reposición y apelación.

Inconforme con la decisión, la docente demandó del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, la nulidad de los actos referidos y, para acreditar su vinculación con anterioridad a diciembre de 1980, aportó las siguientes pruebas:

- Actos de nombramiento y posesión como docente interina:

Documento	Contenido
Decreto 3899 de 1979 <sup>35</sup> emitido por la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca.  Acta de posesión del 31 de octubre de 1979 <sup>36</sup>	En el artículo 3 se nombró a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández en el cargo de docente interina en la Escuela Urbana Laureano Gómez del municipio de Choachí, departamento de Cundinamarca, durante 40 días transcurridos entre el 22 de junio al 17 de agosto de 1979.
Decreto 3426 de 1979 <sup>37</sup> expedido por la Secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca.	En el artículo 3 se nombró a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández en el cargo de docente interina en la Escuela Urbana Laureano Gómez del municipio

<sup>32</sup> Folio 44 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>33</sup> Folio 46 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>34</sup> Folios 49 a 50 de expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>35</sup> Folios 14 a 16 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>36</sup> Folio 17 *ibidem*.

<sup>37</sup> Folios 19 a 22 del del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.



Radicado: 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
Demandante: UGPP

Acta de posesión del 31 de octubre de 1979 <sup>38</sup>	de Choachí, departamento de Cundinamarca, durante 30 días a partir del 20 de agosto de 1979.
--	--

- Certificaciones dentro de las cuales se evidencia el tiempo de servicio y los factores salariales percibidos:

Documento	Contenido
Certificación 2012589364 del 13 de diciembre de 2012 proferida por la directora de la Dirección de Personal de Establecimientos Educativos y la Coordinadora de Historias Laborales y Certificaciones <sup>39</sup> del departamento de Cundinamarca.	La señora Rita Elvira Clavijo de Hernández prestó sus servicios como docente interina en la Escuela Urbana del municipio de Choachí, durante 40 días, esto es, desde el 22 de junio al 22 de agosto de 1979, en virtud del nombramiento realizado por medio del Decreto 3899 de 1979.
Certificación 2012589364 del 13 de diciembre de 2012 <sup>40</sup> expedida por la directora de Personal de Establecimientos Educativos y la Coordinación de Historias Laborales y Certificaciones del departamento de Cundinamarca.	La señora Rita Elvira Clavijo de Hernández prestó sus servicios como docente interina en la Escuela Urbana Laureano Gómez del municipio de Choachí, durante 30 días, contados a partir del 20 de agosto de 1979, en virtud del nombramiento realizado por medio del Decreto 3426 de 1979.
Certificación 2012084299 del 3 de septiembre de 2012 <sup>41</sup> proferida por la directora de Personal de Establecimientos educativos del departamento de Cundinamarca.	Se indica que la docente presta sus servicios al departamento y, que durante los periodos comprendidos entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2006 y entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2007 devengó los siguientes factores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sueldo</li> <li>- Prima de alimentación especial</li> <li>- Prima de vacaciones</li> <li>- Prima de navidad.</li> </ul>
Constancia 2013014785 del 14 de febrero de 2013 <sup>42</sup> expedida por la directora de Personal de Establecimientos Educativos del departamento de Cundinamarca.	Se replica la información contenida en la certificación anterior.
Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral	El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FOMAG, certifica que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández labora como docente nacionalizada en el departamento de Cundinamarca,

<sup>38</sup> Folio 23 del del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>39</sup> Folios 13 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>40</sup> Folio 18 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>41</sup> Folio 25 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>42</sup> Folio 34 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.



Radicado: 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
Demandante: UGPP

2013025645 del 14 de febrero de 2013 <sup>43</sup> , emitido por el FOMAG.	desde el 14 de septiembre de 1982 y que continúa en servicio a la fecha de expedición del certificado.
Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral 2013046541 del 18 de abril de 2013 <sup>44</sup> , expedido por el FOMAG.	Se replica la información contenida en el documento anterior.
Constancia 20133849562 del 18 de abril de 2013 <sup>45</sup> , proferida por la directora del departamento de Cundinamarca.	Se indica que la docente presta sus servicios al departamento y, que durante los periodos comprendidos entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2006 y entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2007 devengó los siguientes factores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sueldo</li> <li>- Prima de alimentación especial</li> <li>- Prima de vacaciones</li> <li>- Prima de navidad</li> </ul>
Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral Certificado de historia laboral 2012083698 del 16 de agosto de 2012 <sup>46</sup> emitido por el FOMAG.	El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FOMAG, certifica que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández labora como docente nacionalizada en el departamento de Cundinamarca, desde el 14 de septiembre de 1982 y que continúa en servicio a la fecha de expedición del certificado.
Oficio del 25 de febrero de 2013 <sup>47</sup> , expedido por la directora de Personal de Establecimientos Educativos del departamento de Cundinamarca.	Explicó el procedimiento para la elaboración de certificados y precisó que aquellos son firmados digitalmente.

- Otros documentos

Documentos	Contenido
Registro civil y cedula de ciudadanía de la docente <sup>48</sup>	En los cuales consta que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández nació el 18 de septiembre de 1957.
Declaración juramentada del 24 de noviembre de 2012 <sup>49</sup> rendida por la docente.	La señora Rita Elvira Clavijo de Hernández manifiesta, bajo la gravedad de juramento, que no recibe ninguna clase de pensión.
Certificado de antecedentes disciplinarios proferido por la Procuraduría General de la Nación el 20 de diciembre de 2012 <sup>50</sup>	La Procuraduría General de la Nación certifica que la docente no registra sanciones ni inhabilidades.

<sup>43</sup> Folios 35 y 36 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>44</sup> Folios 40 y 41 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>45</sup> Folio 42 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>46</sup> Folios 53 y 54 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>47</sup> Folios 57 a 59 *ibidem*.

<sup>48</sup> Folios 9 y 10 *ejusdem*.

<sup>49</sup> Folio 26 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>50</sup> Folio 29 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, admitió la demanda mediante auto del 4 de septiembre de 2013<sup>51</sup>, y posteriormente, a través de proveído del 16 de junio de 2014<sup>52</sup> tuvo por no contestada la demanda por parte de la UGPP, comoquiera que esta guardó silencio y limitó su actuación a radicar los poderes para su representación judicial<sup>53</sup>.

Mas adelante, en la audiencia inicial celebrada el 11 de octubre de 2017, la entidad pensional presentó el Acta 389 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, en la que se recomendó:

«[...] Hechos relevantes:

1. La señora RITA ELVIRA CLAVIJO DE HERNÁNDEZ, nació el 18 de septiembre de 1957 y actualmente cuenta con 56 años de edad.
2. La demandante prestó sus servicios al Estado como DOCENTE de la siguiente manera:
3. Departamento de Cundinamarca (22/06/1979 – 02/08/1979) N/LIZADO
4. Departamento de Cundinamarca (14/09/1982 – 30/12/2007) N/LIZADO
3. En escrito del 21 de diciembre de 2012, la demandante solicitó el reconocimiento de la pensión gracia.
4. Mediante Resolución No. RDP015181 del 4 de abril de 2013 expedida por la UGPP se niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia, argumentando que la demandante adjuntó copias simples de la certificación laboral expedida por la Gobernación de Cundinamarca y copia simple de los certificados de factores salariales.
5. Mediante la Resolución N° RDP 021523 del 14 de mayo de 2013 y la Resolución N° RDP 023511 del 22 de mayo de 2013 se confirmó la Resolución No. P015181 del 4 de abril de 2013 expedida por la UGPP resolviendo recurso de reposición y apelación.
6. Inconforme con la negativa de reconocimiento de la pensión gracia, el demandante instauró Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, correspondiendo el conocimiento al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

**Recomendación:**

**CONCILIAR en el sentido de reconocer y pagar la pensión gracia solicitada por la señora RITA ELVIRA CLAVIJO DE HERNÁNDEZ [...]»** (Ortografía, gramática y negrillas del texto original) (Subrayado de la Sala de Subsección)

Revisado el anterior acuerdo, así como las actuaciones surtidas en el decurso procesal, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en la referida audiencia inicial, le impartió aprobación, dado que se ajustó al ordenamiento jurídico, a la jurisprudencia que sobre el asunto se ha desarrollado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, no era lesivo para el patrimonio. Textualmente, expresó<sup>54</sup>:

<sup>51</sup> Folios 80 y 81 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>52</sup> Folio 136 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>53</sup> Folios 84 a 88 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>54</sup> Folios 201 y 202 y, minuto 7:03 a 13:08 del CD obrante a folio 202A del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.



«MAGISTRADO: [...] conocida la relación fáctica y las pretensiones se le pregunta a la apoderada sustituta de la parte demandada si le asiste ánimo conciliatorio en relación con las pretensiones o derecho material involucrado en la demanda.

UGPP: Gracias, honorable magistrado. De acuerdo al Comité de Conciliación y Defensa Judicial, sesión virtual, extracto, acta número 389 de la sala de junta de la UGPP, de fecha 10 y 11 de abril de 2014, en el caso de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, recomienda mi representada conciliar [...]. En el sentido de reconocer y pagar la pensión gracia solicitada por la señora Rita Elvira Clavijo aplicando el 75% de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionado, entre el 19 de septiembre de 2006 y el 18 de septiembre de 2007. Se aplica la prescripción trienal a partir del 21 de diciembre de 2009.

El reconocimiento se realizará en un término de 4 meses contados a partir de la aprobación de la conciliación, por parte de la autoridad judicial y luego de notificado el acto administrativo que da cumplimiento al acuerdo, 2 meses para la inclusión en nómina de pensionados para lo cual el demandante se compromete a radicar en la entidad la declaración juramentada de no haber iniciado proceso ejecutivo en contra de la UGPP para el cumplimiento de la obligación.

No se pagará indexación sobre las sumas adeudadas, ni ninguna clase de intereses. La UGPP, en caso de llegarse a un acuerdo conciliatorio, se compromete a pagar a la demandante las diferencias en el valor de las mesadas o retroactivo que se genere desde la fecha en que se produzcan los efectos fiscales hasta la fecha de inclusión en nómina de pensionados.

En estos términos, la UGPP recomienda conciliar.

MAGISTRADO: Conocida la propuesta conciliatoria, se le corre traslado de la misma al apoderado sustituto de la parte demandante para que se pronuncie sobre la misma.

PARTE DEMANDANTE: El suscrito apoderado acepta las condiciones del Comité de Conciliación y en tanto, solicitamos su aval en esta diligencia.

MAGISTRADO: [...] ha manifestado el señor apoderado de la parte demandante que se aviene o acepta la conciliación propuesta. El Tribunal entiende que, así las cosas, ese arreglo o propuesta conciliatoria se adhiere al ordenamiento jurídico, es legal en toda su órbita en la medida en que se está haciendo el reconocimiento teniendo en cuenta o validando lo que ya la jurisdicción contenciosa ha construido como línea decisional, de que el tiempo en materia de docencia que se ha prestado mediante vinculaciones interinas, aplicando el derecho constitucional de la igualdad y la prevalencia del derecho material previsto en el artículo 228 constitucional. Esta conciliación resulta ser ajustada al ordenamiento y en la ecuación que ha sido propuesta, se encuentra que no es lesiva al patrimonio económico del Estado.

Además, se ha previsto que, una vez se reconozca el derecho material, debe aplicarse prescripción, si hay lugar a ello, en relación con mesadas pensionales. Obviamente, no del derecho, el derecho no prescribe por disposición expresa del texto constitucional.



Así las cosas, el Tribunal imparte aprobación a la conciliación propuesta y aceptada por la parte demandante, dejando en claro que esta providencia en cuanto aprueba la conciliación prestará mérito ejecutivo y, por secretaría, se ordenará entregarles a las partes la copia correspondiente para efectos del pago de la misma».

De lo expuesto se colige, en primer lugar, que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no fueron objeto de discusión ni tachadas de falsas las certificaciones 2012589364, 2012084299, 2013014785 emitidas por la gobernación de Cundinamarca, ni los Decretos 3899 de 1979 y 3426 de la misma anualidad, por medio de los cuales se nombró a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández como docente interina, así como tampoco de sus respectivas actas de posesión; documentos que fueron aportados por ella con el fin de acreditar su vinculación como docente de carácter nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

En segundo lugar, que la UGPP no contestó la demanda, no solicitó pruebas en el curso procesal ni discutió la autenticidad de aquellas que aportó la demandante. Su actuación estuvo limitada a radicar los poderes para su representación judicial y, a presentar la decisión adoptada en Acta 389 por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, mediante la cual se recomendó conciliar, en el sentido de reconocer y pagar la pensión gracia solicitada. En dicho acto se expuso, como hechos relevantes, que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández prestó sus servicios como docente durante dos periodos, a saber, i) del 22 de junio de 1979 al 2 de agosto de 1979 y ii) del 14 de septiembre de 1982 al 30 de diciembre de 2007.

En estos términos, era claro para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que las probanzas obrantes en el *dossier* podían ser analizadas sin ningún tipo de exclusión, en tanto aquellas no fueron desconocidas ni tachadas por parte de la entidad pensional. En esa medida, una vez verificó el cumplimiento de los presupuestos para acceder al derecho pensional y examinado el acuerdo para evitar afectación al erario, estimó adecuado impartir su aprobación. En otras palabras, la decisión judicial objeto de revisión se adoptó siguiendo los presupuestos del debido proceso.

Ahora bien, en cuanto a los tres requisitos restantes, para que se consolide el error inducido, esto es:

- 3) No obstante el juez haber actuado con la debida diligencia, la decisión resulta equivocada en cuanto se fundamenta en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas en las cuales hay error;
- 4) El error no es atribuible al funcionario judicial si no al actuar de un tercero; y
- 5) La providencia judicial produce un perjuicio *ius fundamental*,



La Subsección estima pertinente analizarlos de forma conjunta para determinar si se cumplen o no. Así las cosas, se observa lo siguiente:

La UGPP a través del auto ADP 001805 del 5 de marzo de 2018, se abstuvo de cumplir la decisión emitida por el Tribunal, bajo el argumento de que las constancias con el núm. 2012589364, así como las 2013014785 y 2013025645, proferidas por la gobernación de Cundinamarca, son presuntamente falsas, según informe de seguridad del 16 de febrero de 2016<sup>55</sup>. Por ese motivo, promovió acción de revisión ante esta corporación, con la cual allegó, además del expediente administrativo, el informe que le sirvió de fundamento para denegar el derecho pensional a la docente, el cual textualmente, señaló:

«En la respuesta aparece tabla en la cual relacionan los documentos objeto de la verificación certificados Nos 2012589364, 2013025645 y 2013014785, número cédula de ciudadanía, causante, fecha de la constancia, en la columna de ESTADO aparece mencionado que los elementos verificados son FALSOS, en la columna A QUIEN PERTENECE, figura que las constancias 2013025645 y 2013014785 la primera fue expedida a BANCO COMERCIAL ANTIOQUEÑO Y LA SEGUNDA A ENTIDADES EXTERNAS.

Las constancias distinguidas con el No 2012589364 no se especifican a quien fue expedida únicamente manifiestan que es Falsa, SE ANOTA que con este número No 2012589364 la docente presentó dos documentos con la misma fecha y se diferencian en el número de días laborados, en una parece 30 y en la otra 40.».

Aunado a lo anterior, también aportó el Oficio 2016503267 del 14 de enero de 2016, mediante el cual la Gobernación de Cundinamarca afirmó que no había expedido un certificado con la nomenclatura 2012589364 del 13 de diciembre de 2012 correspondiente a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández. Igualmente, indicó que los certificados de factores salariales 2013025645 del 13 de diciembre de 2012 y 2013014785 del 14 de febrero de 2013 son falsos por cuanto corresponden a otras entidades.

Sobre el punto, la Subsección estima necesario destacar que tanto el informe, como el oficio, citados, no fueron puestos en conocimiento del Tribunal Administrativo ni discuten la autenticidad de los decretos de nombramiento y actos de posesión que son útiles para demostrar de forma idónea la vinculación de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández como docente territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Respecto de tales actos no existe ninguna duda y, sobre ellos el Tribunal sí pudo efectuar un análisis en conjunto con los demás documentos, para concluir que era viable aprobar el acuerdo conciliatorio entre la docente y la entidad pensional.

<sup>55</sup> Folio 92 del cuaderno ppal.



Es de anotar que, aun cuando el Oficio 2016503267 del 14 de enero de 2016 y el informe de seguridad del 16 de febrero del mismo año, con base en los cuales la UGPP fundamenta la presente acción, fueron proferidos con anterioridad a la decisión del 11 de octubre de 2017, hoy en discusión, y que eran conocidos por la entidad pensional, esta omitió entregarlos al juez de conocimiento para que se pronunciara sobre su contenido. Sin embargo, sí allegó el acta expedida por el Comité de Conciliación, en la que se recomendaba conciliar en el sentido de reconocer la prestación reclamada.

Así, es claro que la UGPP incumplió con uno de los deberes legales que le asiste como parte en el *sub judice*, esto es, aportar todas las probanzas que tiene en su poder con el fin de que aquel adopte la decisión que en derecho corresponda (antes art. 71 del CPC<sup>56</sup>, hoy art. 78 CGP<sup>57</sup> en armonía con el art. 175 del CPACA<sup>58</sup>), falencia que no puede pretender subsanar a través de la acción de revisión, a lo que se agrega que no expone las razones por las cuales se abstuvo de allegarlas o que estuviera en la imposibilidad de ello. Al respecto, es importante recordar que este mecanismo no habilita una tercera instancia para objetar los problemas jurídicos debatidos en sede ordinaria<sup>59</sup>, para corregir los yerros probatorios que cometieron las partes ni para subsanar aquellas situaciones que pudieron evitarse durante la gestión del proceso que dio origen a la decisión objeto de revisión. Por lo tanto, de configurarse el presunto error en la decisión que se revisa, es razonable concluir que aquel también le sería atribuible a la conducta pasiva de la entidad frente a la carga probatoria que le correspondía, tendiente a desvirtuar los medios probatorios allegados por la parte contraria, aunque se encontraba en la posibilidad de hacerlo.

Ahora, si bien, en principio podría pensarse que la actuación desplegada por la UGPP podría dar lugar a que se configure el defecto alegado, lo cierto es que, tal como se explicó en párrafos precedentes el Tribunal pudo valorar los actos de nombramiento que demuestran la vinculación de la docente con anterioridad a 1980 y que no fueron, ni lo son ahora, objeto de discusión.

De tal suerte que no puede afirmarse que se configuró el mencionado defecto y, por ende, una vulneración del derecho al debido proceso, en la medida en que, aun admitiendo que las certificaciones no pueden ser tenidas en cuenta porque adolecen de inconsistencias, lo cierto es que, los actos de nombramiento y posesión no han sido desconocidos ni tachados de falsos por parte de la gobernación, por la UGPP, ni tampoco se han sacado de la vida jurídica, por lo que su contenido se presume legal

<sup>56</sup> «[...] 6. Prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias, a riesgo de que su renuencia sea apreciada como indicio en contra»

<sup>57</sup> «[...] 8. Prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias»

<sup>58</sup> «[...] 4. La relación de las pruebas que se acompañen y la petición de aquellas cuya práctica se solicite. En todo caso, el demandado deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.»

<sup>59</sup> O replantear temas ya litigados.



y, sirven como prueba para acreditar el tiempo de servicio prestado por la aquí demandada durante 1979.

Adicionalmente, es de anotar que la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, al contestar la acción de revisión, aportó además de los decretos de nombramiento del año 1979, los siguientes documentos:

- i) Dos dictámenes de seguridad expedidos los días 26 de febrero y 4 de marzo de 2013<sup>60</sup> por Cyza Outsourcing S.A.<sup>61</sup>, dentro de los cuales se analizó el tiempo laborado antes de 1982 en interinidad por parte de la docente y, se concluyó que los mismos fueron «validados técnicamente».
- ii) Certificación 2017141390 del 25 de octubre de 2017 proferida por la directora de personal de instituciones educativas y la coordinación de historias laborales y certificaciones de la gobernación de Cundinamarca, en la que consta que la docente prestó sus servicios en interinidad en el municipio de Choachí en virtud de los Decretos 3426 del 29 de agosto de 1979 y 03899 del 25 de septiembre de 1979<sup>62</sup>.
- iii) Formato único para la expedición de certificado de salarios, consecutivo núm. 2017157793, expedido el 6 de diciembre de 2017 por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>63</sup>.
- iv) Informe ticket núm. 22645 del 9 de mayo de 2018 emitido por Cyza, mediante el cual se informó que los Decretos 3426 del 29 de agosto de 1979, 03899 del 25 de septiembre de la misma anualidad y 2173 del 5 de agosto de 1982, obrantes en el expediente administrativo de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, son idóneos para el reconocimiento pensional solicitado<sup>64</sup>. De igual forma, sobre los tiempos servidos en interinidad precisó:

«[...] Es de anotar que en la visita se preguntó la razón del por qué no era certificado el tiempo correspondiente a la licencia sin remuneración, laborada por el causante y en respuesta se obtuvo era que ese tiempo no fue cargado al sistema humano por no ser compatible para la pensión [...]»

En consecuencia, analizados en conjunto los anteriores documentos con las probanzas obrantes en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y los argumentos expuestos por la demandante en revisión, la Subsección advierte, en primer lugar, que para el 2013 Cyza Outsourcing SA, entidad encargada de efectuar análisis de seguridad para la UGPP, emitió dos dictámenes los días 26 de febrero y 4

<sup>60</sup> Folios 209 a 211 del cuad. ppal.

<sup>61</sup> En virtud del Contrato de prestación de servicios 03 - 104 - 2012 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP y CYZA OUTSOURCING S.A. Consultado en: <https://colombialicita.com/licitacion/636615>

<sup>62</sup> Folio 193 cuad. ppal.

<sup>63</sup> Folios 205 a 206 cuad. ppal.

<sup>64</sup> Folios 216 a 217 cuad. ppal.



de marzo, dentro de los cuales se determinó que los tiempos laborados antes de 1982 en interinidad por parte de la docente eran «validados técnicamente», por lo que no existía duda sobre aquella forma de vinculación. En segundo lugar, que nunca estuvo en discusión la veracidad y legalidad de los decretos de nombramiento de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, que dan cuenta de su calidad de docente nacionalizada en interinidad para 1979, lo que implica que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el 11 de octubre de 2017, aprobó el acuerdo conciliatorio entre las partes, con fundamento en documentos idóneos, con garantía del debido proceso y con observancia de las normas que rigen la pensión gracia.

En efecto, el Consejo de Estado en diferentes providencias, vigentes para la fecha en que se profirió el fallo objeto de revisión, sostuvo que tendrán derecho a la pensión gracia los **docentes oficiales** que tengan una vinculación de carácter territorial o nacionalizada<sup>65</sup>, criterio que posteriormente se unificó en sentencia del 21 de junio de 2018<sup>66</sup>, dentro de la cual se precisó que para probar la calidad de docente se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo o con una certificación que de manera inequívoca lo evidencie. Los mencionados supuestos fueron demostrados por la docente en el proceso ordinario, pues aportó los decretos de nombramiento proferidos en 1979.

Adicionalmente, esta subsección<sup>67</sup> ha señalado que si bien dentro del ordenamiento interno no existe una definición expresa sobre la figura de la interinidad, lo cierto es que la misma debe ser entendida como el mecanismo a través del cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la aludida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos.

Luego entonces, dicha vinculación constituye una forma de ingresar a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, a saber, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, tal y como ocurrió en el caso de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández mediante los Decretos 3899 y 3426 de 1979 expedidos por la gobernación de Cundinamarca

<sup>65</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de enero de 2006, radicado: 25000-23-25-000-2002-05760-01 (6024-05). Actor: Segundo Tiberio Piñeros Alfonso.

Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2009, radicado: 25000-23-25-000-2004-02727-02 (0876-08). Actor: Myriam Inés Lizarazo de Puccini.

Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 20 de agosto de 2015, radicado: 47001-23-33-000-2012-00013-01 (1755-13). Actor: Cleotilde Cantillo de Castro. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección Social, UGPP.

<sup>66</sup> Sección Segunda, radicado: 25000234200020130468301 (3805-2014), actor: Gladys Amanda Hernández, demandado: UGPP

<sup>67</sup> Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 17 de agosto de 2011. Radicado: 25000-23-25-000-2004-00269-01 (1446-2006). Actor: Nero Cárdenas García.



En esos términos, es viable colegir que, ante la ausencia temporal del titular de un empleo docente por cualquiera de las situaciones administrativas previstas en la ley, entre ellas, la licencia<sup>68</sup>, la administración está facultada para proveer dicho empleo en forma transitoria por medio de un nombramiento interino con el fin de prestar el servicio educativo oficial de forma habitual. Sobre el particular, la Corte Constitucional<sup>69</sup> se pronunció en los siguientes términos:

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

Por su parte, esta sala en sentencia del 13 de febrero de 2014<sup>70</sup>, se pronunció así:

«[...] En este punto, vale la pena aclarar que no le asiste razón a la entidad demandada al señalar que los tiempos que la demandante pretende hacer valer, en los que laboró por los periodos arriba mencionados como docente interina para cubrir licencias de otros docentes, no pueden ser tenidos en cuenta como quiera que no se generó relación laboral alguna y ningún tipo de vinculación, [lo anterior toda vez que] como lo ha señalado la jurisprudencia<sup>71</sup> en ningún caso, los parámetros de [nombramiento] son imputables al docente quien, sin importar la forma como ha de ser vinculado, cumple funciones similares en el campo educativo y, en consecuencia, está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales y hora cátedra, a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado. [...]» (Se subraya)

Posteriormente, en sentencia del 22 de enero de 2015<sup>72</sup> la Sección Segunda, consideró:

«En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la señora Solangel Castro Pérez ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No.

<sup>68</sup> Ver el artículo 23 del Decreto 1950 de 1973.

<sup>69</sup> Sentencia C-517 de 1999

<sup>70</sup> Sección Segunda, Subsección A. Radicado: 170012331000201200008-01 (2022-2013). Actor: Gloria Cristina Pineda Barbosa.

<sup>71</sup> Sentencia C-517 de 22 de julio de 1999.

<sup>72</sup> Radicación: 250002342000201202017 01 (0775-2014). Actor: Solangel Castro Pérez. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, UGPP.



00439 de 19 de febrero de 1979, por el periodo comprendido entre el 19 de febrero al 20 de mayo del mismo año.

Lo anterior le permite a la Sala establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que la expresión “docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada objeto de análisis, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal.»

Bajo estos supuestos, resulta evidente que la vinculación laboral de la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández como **docente interina** durante 1979, era válida para acreditar el requisito de tiempo de servicio, así como su nombramiento con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, previstos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación.

Finalmente, en relación con la denuncia, bajo el radicado 110016000050201500011, que afirma la UGPP interpuso en contra de la aquí demandada por la presunta falsedad de documentos, una vez consultada la página web de la Fiscalía General de la Nación<sup>73</sup>, se encontró que aquella corresponde a un proceso por inasistencia alimentaria adelantado por la Fiscalía 294 Local; es decir, que no corresponde con el asunto o las partes del presente proceso.

**Conclusión:** No se configura la causal contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en la medida en que la decisión del 11 de octubre de 2017, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, aprobó el acuerdo conciliatorio formulado por la UGPP, con el fin de reconocer la pensión gracia a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, fue emitida por el Tribunal de manera razonada, con el fundamento normativo y jurisprudencial aplicable al caso, sin incurrir en error alguno que desconozca el derecho al debido proceso de la entidad pensional.

### **La cuantía del derecho reconocido y lo debido por ley. Literal b.) del artículo 20 Ley 797 de 2003**

Para abordar lo relativo a la configuración de esta causal de revisión, se destacan los siguientes aspectos:

La norma en comento consagra la procedencia del recurso extraordinario de revisión, «Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.»

<sup>73</sup> Consultado el 14 de mayo de 2021 en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/consultas/#1536851620255-61ce92ac-374f>



En relación con esta causal es importante anotar que en la exposición de motivos del proyecto que condujo a la expedición de la Ley 797 de 2003 se observa que ella obedeció a la necesidad «[...] de construir esquemas sociales solidarios, financieramente viables y sostenibles en el tiempo, y, equitativos para todos los ciudadanos [...]»<sup>74</sup>. Así las cosas, entre los principales propósitos de esta norma, y en particular del artículo 20 *ibidem*, estaba el de reducir el déficit fiscal y hacer del pensional un sistema factible en términos económicos permitiendo la revisión, entre otras, de aquellas prestaciones periódicas cuya cuantía exceda lo debido de acuerdo con las normas vigentes. En ese orden de ideas, las causales de procedencia de la acción de revisión deben interpretarse de conformidad con la teleología a la que responde dicho instrumento procesal.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social consideró que se presentaba esta causal en la medida en que, se accedió al reconocimiento de una pensión gracia sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y con fundamento en documentos presuntamente falsos. En relación con este argumento, es oportuno señalar los siguiente:

Por una parte, que lo expuesto por la UGPP no está dirigido a cuestionar la cuantía de la prestación sino la aptitud legal para su reconocimiento, asunto que no es propio de la causal invocada. La finalidad de esta es la de revisar el valor de la pensión reconocida en contra de lo ordenado por la ley, con el propósito de salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad.

Por otra, en caso de ventilar el argumento bajo este contenido normativo, debe anotarse que, para el momento de la presentación de la demanda de revisión, según lo manifestado por la UGPP<sup>75</sup>, no se había reconocido la pensión gracia a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, de manera que no se ha producido el alegado detrimento para el erario.

En este sentido, se reitera que el marco de esta causal de revisión se encuentra circunscrito a revisar los aspectos concernientes a la liquidación de una prestación periódica, cuando se reconoció en un valor mayor al que corresponde de acuerdo con la ley, lo cual no se da en el *sub lite*, máxime cuando no se ha efectuado el reconocimiento pensional.

**Conclusión:** No se configura la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en la providencia del 11 de octubre de 2007, al aprobar el acuerdo conciliatorio formulado por la UGPP, que reconocía la pensión gracia a la señora Rita Elvira Clavijo de Hernández, comoquiera que la UGPP no cuestiona el valor reconocido, sino el reconocimiento en sí mismo.

<sup>74</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7222>.

<sup>75</sup> Así lo señaló en la demanda de revisión, al señalar que por medio del auto ADP 001805 del 5 de marzo de 2018, se abstuvo de cumplir la decisión emitida por el Tribunal.



## Decisión

Con base en los argumentos expuestos, al no encontrar configuradas las causales de revisión previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se declarará infundada la acción de revisión contra el auto del 11 de octubre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A.

## Condena en costas

El artículo 188 del CPACA prevé que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas «salvo en los procesos que se ventile un interés público». Esta Corporación<sup>76</sup> ha considerado que el ejercicio del mecanismo extraordinario de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 constituye una herramienta para afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar el detrimento del Tesoro Público, así como un mecanismo de defensa de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación que rigen el servicio público esencial de seguridad social, además de una garantía del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Por lo anterior, la Sala considera improcedente la condena en costas en el caso analizado.

## Representación judicial

Se reconocerá personería al abogado Jonathan Fernando Cañas Zapata, quien se identifica con la cédula de ciudadanía 1.094.937.284 de Armenia y la tarjeta profesional 301.358 del C.S. de la J., como apoderado de la UGPP, en los términos y para los efectos de la sustitución al poder efectuada por la abogada Claudia Patricia Mendivelso Vega, que obra en el índice 35 del sistema informativo SAMAI.

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

## FALLA

**Primero: Declarar infundada** la acción de revisión presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, UGPP, contra Rita Elvira Clavijo de Hernández, por las causales a) y b) del artículo 20 de la

---

<sup>76</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Salas Especiales de Decisión, sentencias de 1 de agosto de 2017, expediente 11001-03-15-000-2016-02022-00(REV), de 16 de octubre de 2008, expediente 11001-03-15-000-2014-01658-00(REV) y de 5 de febrero de 2019, expediente 11001-03-15-000-2018-01884-00(REV).



Radicado: 11001-03-25-000-2018-00943-00 (3189-2018)  
Demandante: UGPP

Ley 797 de 2003 contra la providencia del 11 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 25000-23-42-000-2013-04758.

**Segundo:** Sin condena en costas.

**Tercero: Reconocer** personería al abogado Jonathan Fernando Cañas Zapata, quien se identifica con la cédula de ciudadanía 1.094.937.284 de Armenia y la tarjeta profesional 301.358 del C.S. de la J. como apoderado de la UGPP, en los términos y para los efectos de la sustitución al poder efectuada por la abogada Claudia Patricia Mendivelso Vega, obrante en el índice 35 del sistema informativo SAMAI.

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho al tribunal de origen, háganse las anotaciones pertinentes en el sistema informático SAMAI y archívese el expediente de la acción especial de revisión.

### **Notifíquese y cúmplase**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Firmó electrónicamente

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmó electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmado electrónicamente

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>, en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

