



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN

Popayán, Diecinueve (19) de dos mil veinte (2020)

Expediente No: 19001-33-33-006-2019-00008-00
Demandante: EDGAR RODRIGUEZ DIAZ
Demandado: UGPP
Medio De Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 160

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

Procede el Despacho conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020 a dictar sentencia anticipada de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por EDGAR RODRIGUEZ DIAZ, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, elevando las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad de la Resolución RDP022226 del 15 de junio de 2018 por medio de la cual se niega el reconocimiento y pago de una pensión vitalicia de jubilación gracia.
2. Se declare nula la Resolución RDP033596 por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación propuesto contra el acto administrativo que antecede.
3. Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, se reconozca el retroactivo de la pensión de jubilación gracia, por contar con más de 20 años o más de servicios como docente oficial y 50 años o más de edad, desde cuando cumplió los requisitos legales para acceder a la misma.
4. Las sumas que se reconozcan deberán ser indexadas de acuerdo con el IPC certificado por el DANE desde la fecha en que se debió pagar cada acreencia hasta el momento que efectivamente se paguen.

¹ Folios 1-11 cdno ppal.

5. Las sumas reconocidas devengarán intereses de acuerdo a la Ley 1437 de 2011 o en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.
6. Se condene en costas a la entidad accionada.
7. Se ordene a la demandada, dar cumplimiento a la sentencia dentro de los 30 días siguientes a su ejecutoria.

1.1. Hechos que sirven de fundamento

La parte actora expuso en síntesis los siguientes hechos:

El señor EDGAR RODRIGUEZ DIAZ nació el 19 de enero de 1962, a fecha de cuenta con 56 años de edad, y cumple con los requisitos exigidos para ser beneficiario de la pensión gracia.

El actor inicio sus labores como docente, vinculado mediante Decretos 757 y 3559, ambos del 30 de septiembre de 1989, expedidos por el Departamento del Cauca. Mediante Decreto 950 de 1980 se le realizó un nuevo nombramiento en el área de primaria.

Hoy en día el actor cuenta con más de 25 años de servicios en el ramo de la educación oficial, al servicio del Departamento del Cauca, según consta en el certificado de salarios y tiempos de servicios, cumpliendo la edad requerida (50 años) para ser beneficiario de la pensión gracias según las normas vigentes.

Actualmente el docente se encuentra activo en el servicio, el cual desempeña con honradez, consagración idoneidad y buena conducta.

Por haber cumplido los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, el demandante presentó solicitud de reconocimiento de dicha prestación económica, el 25 de octubre de 2017. La solicitud se presentó conforme en las leyes 114 de 1913, 116 de 1982, 37 de 1933 y 91 de 1989.

Mediante la Resolución RDP022226 del 15 de junio de 2018, la accionada negó la solicitud en mención. Por lo que contra la misma se interpuso el recurso de apelación, el cual fue resuelto a través de la Resolución RDP0335996, confirmando la primera en todas sus partes.

1.2. Normas violadas y concepto de violación

Señaló como normas violadas:

- Los artículos 2, 13, 25, 48, 53, 58, 93, y 209 de la Constitución Política de Colombia.

- Los artículos 1, 17, 21, 23, 24 y 26 de la ley 16 de 1972.
- Los artículos 4, 9, y 15 de la ley 319 de 1996.
- Ley 114 de 1913.
- Ley 116 de 1928.
- Ley 37 de 1933.
- Ley 91 de 1989.

Como concepto de violación, en síntesis expuso:

La normatividad en mención ha sido violada por los actos demandados por falta de aplicación, pues no obstante reunir el actor los requisitos legales para tener derecho a la pensión gracia, se le está negando la misma.

Así al no reconocérsele la pensión al actor, se advierte una deliberada intención de desconocimiento del derecho con argumento, sin el menor asomo de asidero jurídico.

En consecuencia, de acuerdo a la normatividad en mención, al accionante le asiste pleno derecho al reconocimiento y pago de su pensión gracia de jubilación.

2.- Contestación de la demanda²

El apoderado de la UGPP indicó que con base en los fundamentos de hecho y de derecho que se relacional en el presente asunto, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la parte actora, por cuanto la accionada ha actuado conforme a las normas procedentes al expedir los actos administrativos demandados.

Refirió que la pensión gracia es una prestación de carácter especial que se otorga a los maestros de escuela primaria y docentes de entidades territoriales oficiales de acuerdo con la Ley 114 de 1913, la cual dispone que se adquiere el status de pensionado con derecho a esta pensión cuando se cumplen 20 años de servicio y 50 años de edad, por lo que su liquidación debe efectuarse en la forma indicada en la norma, es decir, teniendo en cuenta el 75% del salario promedio del año anterior al cumplimiento de dicha exigencia.

Señaló que no se avizora en el sub lite, que el docente haya sido víctima de dicho transito normativo, pues en primer lugar para la vigencia de la ley 43 de 1975, no se encontraba activa la docencia oficial, y en segundo lugar, porque su vinculación no produjo la consolidación de una expectativa legítima, pues solo estuvo vinculado por espacio de 2 meses y 31 días, el cual resulta precario en comparación a las reglas fijadas por la Corte Constitucional, para la configuración de la expectativa legítima.

² Fls.- 39-49 cdno ppal

Explicó que se encuentra plenamente demostrado que el actor no tuvo una vinculación docente del orden territorial o nacionalizado por el espectro de 20 años de servicios, no allega con la demanda el certificado de buena conducta exigido por la ley, pues de acuerdo al certificado de tiempos de servicios, no existe certeza sobre el carácter de la vinculación, situación que hace imposible el reconocimiento del derecho pensional deprecado.

Por lo expuesto, reiteró que de acuerdo con las disposiciones de la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador, situación que el caso de autos no ocurre, por lo que las pretensiones del actor deberán ser denegadas.

En razón a lo dicho, propuso las excepciones de:

- Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo debido.
- Ausencia de vicios en el acto administrativo demandado.
- Prescripción.
- Buena fe de la entidad demandada.

3. Relación de etapas surtidas

La demanda fue presentada el 23 de enero de 2019³ ante la oficina judicial de reparto, correspondiéndole a esta judicatura, siendo admitido mediante providencia del 10 de abril de 2019⁴. La notificación de la demanda a las accionadas se surtió el día 16 de mayo de 2019⁵. Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: una vez se corrió traslado de las excepciones propuestas⁶, mediante providencia del 24 de septiembre de 2020 se adecuó el trámite del proceso conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020, difiriéndose en la misma el estudio de la excepción de prescripción al momento de la sentencia, en consecuencia y teniendo en cuenta que el presente asunto no habían pruebas por practicar se dispuso prescindir de la etapa probatoria, y correr traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión si así lo consideraban, y al agente del Ministerio Público para que presentara concepto.

³ Fl.- 32 cdno ppal.

⁴ Fl.- 34 cdno ppal.

⁵ Fl.- 37 cdno ppal.

⁶ Obra registro en el Sistema de Información Justicia Siglo XXI.

4. Alegatos de conclusión

4.1. De la parte actora

El apoderado de la parte actora indicó que se probó que el actor se vinculó al magisterio el en el año de 1980, según nombramiento efectuado por el Departamento del Cauca. Año en el cual fue nombrado por la misma entidad como docente del área de primaria, según Decreto 950 de septiembre.

En el certificado de tiempo de servicios que se aportó, hace referencia al Decreto 950 y al 757 y no al 3559, sin embargo, estas vinculaciones en el año de 1980 y suscritas por el Gobernador del Cauca en ejercicio de sus funciones.

En virtud de lo expuesto y de acuerdo a la jurisprudencia aplicable al caso en concreto, solicitó se despachen favorablemente las pretensiones de la demanda.

4.2. De la parte demandada

El apoderado de la UGPP, refirió que no se encontró plenamente demostrado que el demandante hubiere tenido una vinculación de carácter Territorial o Nacionalizado, pues dicha circunstancia no fue avalada por parte del empleador a través de los certificados de información laboral allegados, situación que impide que se reconozcan a su favor en aras de cumplir los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia deprecada.

Resaltó que sobre el valor probatorio de los certificados laborales, se ha sostenido que deben reputarse como ciertos, a menos que el empleador demandado acredite contundentemente que lo registrado en esas constancias no se aviene a la verdad.

Así las cosas, no queda claro que las certificaciones emanadas por parte del el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio se deben considerar como ciertas en cuanto al tiempo de servicios en ellos contenido, pues aquel no fue debidamente discriminado como Territorial o nacionalizado, incumpliendo el demandante su carga probatoria de demostrar con suficiencia los hechos sobre los cuales funda sus pretensiones.

Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como "*onusprodandi, incumbitactori*" y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 167 del C.G del P, correlativo a la carga de las partes en demostrar cabalmente los supuestos de hecho que sustentan sus pretensiones.

Se demuestra que la parte demandante no cuenta con los requerimientos legales para ser beneficiario de la pensión gracia solicitada y en consecuencia se solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

5. Concepto del Ministerio Público

La agente del Ministerio Público, adujo que el tema de la pensión gracia, se encuentra instituida por la ley 114 de 1913, que otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos consagrados en el artículo 4º una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios; a su vez las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, previeron el cumplimiento de los requisitos prescritos en la Ley 114 de 1913, extendieron esta prerrogativa a otros empleos docentes haciendo posible computar para este efecto los años laborados en la enseñanza secundaria y normalista.

Adujo que de acuerdo al material probatorio y al precedente jurisprudencial, es procedente acceder a las pretensiones del accionante, y en consecuencia DECLARAR que los actos administrativos expedidos por la CAJA NACIONAL DE PREVISION, por los que se negó la pensión gracia al señor JORGE HUMBERTO OLAVE, fueron expedidos sin con apego a normatividad aplicable el asunto. Igualmente se solicita al señor Juez ordenar la expedición del acto administrativo que otorgue el citado derecho al actor y se ordene la liquidación de la pensión de conformidad con la ley.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Presupuestos procesales

1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a actos que reconocen o niegan prestaciones periódicas, como en el caso bajo estudio, no están sujetos a la regla de caducidad, y en consecuencia podrán ser demandados en cualquier tiempo, tal como lo señala el numeral 1º literal c) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Además, teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control, la cuantía y el último lugar en donde prestó sus servicios el demandante, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, conforme lo prevé el numeral 2º del artículo 155 y numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

2. El problema jurídico

Le corresponde al Juzgado determinar ¿Si el actor de acuerdo a la normatividad aplica, tiene o no derecho al reconocimiento de la pensión gracia?

3.- Tesis del Despacho

Conforme a los postulados de la demanda, de la contestación, de acuerdo a la normatividad de la pensión gracia en concordancia con la jurisprudencia sobre el tema y en virtud de las pruebas obrantes en el plenario, se evidencia que el demandante acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educador territorial, bajo la dirección del Departamento del Cauca.

Así las cosas, el interesado demostró: haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales por veinte (20) años, vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 19 de enero de 2012) y observar una buena conducta en su desempeño como docente, toda vez de las pruebas obrantes en el plenario, en especial en su expediente administrativo y en el "FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL", no se hacen anotaciones negativas frente al desempeño del actor como docente.

Corolario, en lo que respecta al fondo de la Litis, se declarará la nulidad absoluta de los actos administrativos deprecados, que negaron al actor el reconocimiento y pago de una pensión gracia, por lo que a título de restablecimiento del derecho, se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor del demandante, en el equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por el señor EDGAR RODRIGUEZ DÍAZ en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional el cual se efectuó el 19 de enero de 2012.

4. Contexto normativo y jurisprudencial de la pensión gracia.

La pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias.

Frente a este tema, el Consejo de Estado unifico su jurisprudencia⁷, en donde recogió el marco normativo de la pensión gracia, en los siguientes términos:

⁷ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B-Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER-Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018).-Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)CE-SUJ2-011-18

El artículo primero de la Ley 114 de 1913⁸, consagró por primera vez la pensión gracia, en los siguientes términos:

“Los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.”

En el numeral 3 del artículo 4 ibídem, se determinó que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional»”.

El propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903⁹, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928¹⁰ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así:

“Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual¹¹.

La Ley 37 de 1933¹² tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

Ahora, la Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

⁸ «[Q]ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

⁹ «[S]obre Instrucción Pública».

¹⁰ «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

¹¹ «ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas».

¹² «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

“En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.”

A raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenada por la Ley 43 de 1975¹³, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, “[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación”. Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:

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

B. Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional (se destaca).”

Por lo anterior, el Consejo de Estado en la sentencia en cita, refirió que:

¹³ «[P]or la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».

“Las normas transcritas nos permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón que antes enunciamos, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, seguimos el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “[...] con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”, hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “[...] otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

[...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “[...] pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 lb.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. 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 ley¹⁴.”

En la sentencia de unificación en cita, se hizo relación a la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, en donde la Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, expuso:

“Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.

¹⁴ Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que **quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia", continuarían con ese derecho,** para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

[...]

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la "nacionalización" de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada "pensión gracia", de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutaban, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de "hacer las leyes", que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la "pensión de gracia" creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, **sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981** y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún "derecho adquirido", es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una "mera expectativa" la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de

quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación¹⁵ (se subraya y resalta)".

Así, que se indicó que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

En la sentencia de unificación en mención, también se trató el tema de la liquidación de la pensión gracia, indicándose que para ello, se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, que dispone:

"A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios."

Refiriéndose que la Ley en comento no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en el artículo 5:

"A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público."

A raíz, de ello, el Consejo de Estado determinó qué factores son los que integran el concepto de salario, ya que sobre dicho factor es que se entra a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión, refiriendo:

"La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás

¹⁵ En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes «vinculados hasta 31 de diciembre de 1980» que **«tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos»**. Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, «nacionales y nacionalizados», tendrán derecho «sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año» (se destaca). La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.

reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (parágrafo 1º) prevé que salario es «todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones».

Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario «[...] todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones».

En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor."

Por lo expuesto, el Consejo de Estado unifico su jurisprudencia, en el sentido de que:

*“(i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales; (ii) **la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el acto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo; (iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas 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; y (iv) para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.”.***

5. Del caso en concreto y lo probado.

Conforme a los parámetros normativos y jurisprudenciales en cita, en el caso de autos, se tiene:

El señor EDGAR RADRIGUEZ DIAZ, nació el 19 de enero de 1962¹⁶.

Mediante Decreto 3559 del julio de 1980, el Gobernador del Cauca, en uso de sus facultades legales, ubicó al maestro bachiller EDGAR RODRIGUEZ DIAZ, primer grado en el nuevo escalafón docente, como seccional de la Escuela Rural Mixta "ROSERO LOPEZ, del Municipio de Corinto, en reemplazo de LUCEIDA ORTIZ GALLEGO, quien paso a otro cargo.¹⁷

Según Decreto 757 del 30 de septiembre de 1980, el Gobernador del Departamento del Cauca, nombró al maestro bachiller EDGAR RODRIGUEZ DIAZ primer grado en el escalafón Nacional de enseñanza básica primaria, como maestro Departamental, en reemplazo de LUCEIDA ORTIZ.¹⁸

El 7 de octubre de 1980, el actor se posesionó al cargo según nombramiento efectuado a través del Decreto 757 del 30 de septiembre de 1980.¹⁹

Mediante Decreto 950 del 22 de diciembre de 1980, el Gobernador del Departamento del Cauca, nombró al normalista superior EDGAR RODRIGUEZ DIAZ, primer grado en la escalafón Nacional como seccional de la Escuela Rural Mixta "LUIS ROSENDO LOPEZ QUEBRADITAS", del Municipio de Corinto, en reemplazo de LUCEIDA ORTIZ GALLEGO.²⁰

Según acta N° 4238, el señor EDGAR RODRIGUEZ DIAZ, el 12 de enero de 1981 se posesionó al cargo que había sido nombrado a través del Decreto 950 del 22 de diciembre de 1980.²¹

Se tiene "FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL", emitido por la Secretaria de Educación del Departamento del Cauca, a nombre del actor, en que se consigna la siguiente información²²:

- SITUACION LABORAL-REGIMEN DE PESNIONES: Nacionalizado.
- CARGO: Docente-Nivel Primaria
- TIPO DE NOMBRAMIENTO: Propiedad.
- HISTORIA LABORAL: Desde: el 07/10/1980 según Decreto 757 con un tiempo de 6 días y 2 meses; 12/01/1981 (Decreto 950), 06/09/1996

¹⁶ Fl.- 9 cdno ppal – registro civil de nacimiento.

¹⁷ Fl.- 19 cdno ppal..

¹⁸ Fl.- 20 cdno ppal.

¹⁹ Fl.- 21 cdno ppal.

²⁰ Fl.- 22 cdno ppal.

²¹ Fl.- 23 cdno ppal.

²² Fls.- 24-25 cdno ppal.

Decreto 117, y 25/06/2007 conforme al Decreto 495, con un tiempo de 36 años, 25 meses y 36 días.

A folios 27 a 28 del cuaderno principal, obra formato único para la expedición de certificado de salarios, a nombre del actor, de fecha 5 de septiembre de 2017, en el cual se evidencian los factores salariales devengados desde el 1 de enero de 2008 al 31 de agosto de 2017.

Obra Resolución RDP022226 del 15 de junio de 2018²³, a través de la cual la UGPP le negó al actor el reconocimiento y pago de la pensión gracia, bajo el argumento de que no fue posible comprobar la autenticidad de la documentación allegada al expediente administrativo.

Obra Resolución RDP033596 del 14 de agosto de 2018²⁴, por medio del cual la accionada confirmó en todas sus partes el acto administrativo del 15 de junio de 2018.

En virtud de lo anterior y de acuerdo a la normatividad de la pensión gracia en concordancia con la jurisprudencia sobre el tema, el demandante acreditó en debida forma que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educador territorial, bajo la dirección del Departamento del Cauca.

Así las cosas, el interesado demostró: haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980, contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 19 de enero de 2012) y observar una buena conducta en su desempeño como docente, toda vez de las pruebas obrantes en el plenario, en especial en su expediente administrativo y en el "FORMATO UNICO PARA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL", no se hacen anotaciones negativas frente al desempeño del actor como docente.

Corolario, en lo que respecta al fondo de la Litis, se declarará la nulidad de los actos administrativos deprecados, que negaron al actor el reconocimiento y pago de una pensión gracia, por lo que a título de restablecimiento del derecho, se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor del demandante, en el equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por el señor EDGAR RODRIGUEZ DÍAZ en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional el cual se efectuó el 19 de enero de 2012.

Prescripción: De conformidad con las pruebas que obran en el plenario, el señor EDGAR RODRIGUEZ DIAZ, elevó petición de reconocimiento y pago de la pensión gracia pensional, el 25 de octubre de 2017, siendo ésta la última

²³ Fls.- 10-12 cdno ppal.

²⁴ Fls.- 14-15 cdno ppal.

solicitud elevada reconocimiento de las prestación económica en mención. La demanda fue incoada el día 23 de enero de 2019, esto es no transcurrieron más de tres años, en tal circunstancia ha ocurrido el fenómeno prescriptivo de las diferencias causadas con anterioridad al 25 de octubre de 2014.

Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada para la pensión gracia, se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

6. Condena en costas

Según el artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte vencida en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP.

Sin embargo, el Juzgado no condenará en costas en los términos del numeral 5 del art. 365 del C.G.P., debido a que la demanda prosperó parcialmente por haberse declarado prescritas parte de las diferencias adeudadas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- Declarar la nulidad de las Resoluciones N° RDP022226 del 15 de junio de 2018 y la RDP033596 del 14 de agosto de 2018, a través de las cuales se le negó al señor EDGAR RODRIGUEZ DIAZ el reconocimiento y pago de la pensión gracia, por las razones que anteceden.

SEGUNDO.- Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP, que proceda a reconocer y pagarle la pensión gracia de jubilación al señor EDGAR RODRIGUEZ DÍAZ, identificado con C.C. No. 10.740.081, con la inclusión de todos los factores salariales percibidos durante el último año

anterior a consolidarse el status de pensionado, esto es entre el 19 de enero de 2011 al 19 de enero de 2012.

TERCERO.- Declarar probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales generadas con anterioridad al 25 de octubre de 2014, por las razones que anteceden.

CUARTO.- Las sumas que se liquiden a favor del accionante, serán actualizadas, mes a mes por cada mesada pensional por tratarse de pagos sucesivos, conforme al artículo 187 del C.P.A.C. A. aplicando la siguiente fórmula jurisprudencial:

$$R = Rh \times \frac{\text{I.P.C. (final)}}{\text{I.P.C. (inicial)}}$$

Donde R (renta) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh) o lo dejado de percibir mes a mes, por la suma que resulte de dividir el IPC (final) certificado por el DANE a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, por el IPC vigente a la fecha en que debió efectuarse cada pago.

QUINTO.- Dar cumplimiento a esta decisión en los términos de los artículos 187 a 195 del C.P.A.C.A.

SEXTO.- Sin condena a Costas, por las razones que anteceden.

SÉPTIMO.- Por Secretaría liquídense los gastos del proceso, y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó cancelar por concepto de gastos ordinarios del proceso si la hubiere, dejando las constancias de rigor.

OCTAVO.- Archivar el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia.

NOVENO.- Notifíquese la presente providencia en forma electrónica tal como lo dispone el artículo 203 del CPACA. A la parte actora a través del correo electrónico abogados@accionlegal.com.co y a la accionada al correo cavelez@ugpp.gov.co.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ

Expediente No: 19001-33-33-006-2019-00008-00
Demandante: EDGAR RODRIGUEZ DIAZ
Demandado: UGPP
Medio De Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Firmado Por:

**MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO POPAYAN**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

3ab4a5da870bca14454777e8b5bfd6b1493bfce564090f7030cf4f91b18b07b5

Documento generado en 19/10/2020 12:44:03 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**