

1ª Instancia
Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00
De: Carlos Milciades Rojas Gaitán
Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Radicación: 73001-23-33-000-2019-00457-00
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Carlos Milciades Rojas Gaitán
Apoderado: Luis Carlos Avellaneda
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-
Apoderado: Abner Rubén Calderón Manchola
Referencia: Sentencia de Primera Instancia.

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede el Tribunal Administrativo del Tolima¹ a proferir la sentencia que en derecho corresponda, con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

ANTECEDENTES.

La demanda.

El señor **Carlos Milciades Rojas Gaitán** por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del C. de P. A. y de lo C. A., pretende la nulidad de la **Resolución RDP 000966 del 17 de enero de 2017**, proferida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia de Jubilación del actor, y la **Resolución RDP 014450 del 5 de abril de 2017**, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP que resolvió recurso de apelación interpuesto contra la **Resolución RDP 000966 del 17 de enero de 2017**, confirmándola en su totalidad.

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida, aprobada y firmada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

A título de restablecimiento del derecho

- Se condene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a que reconozca Pensión Gracia de Jubilación, a partir del 28 de marzo de 2016 en cuantía de \$3.759.437,67.
- Condenar a la entidad para que, sobre la pensión reconozca y pague los reajustes por concepto de la Ley 100 de 1993, artículo 14.
- Condenar a la unidad para que, sobre las sumas adeudadas ajuste el valor, conforme al índice de precios al consumidor, tal y como lo autoriza el artículo 187 del C. de P.A y de lo C.A.
- Condenar a la UGPP a que pague intereses moratorios, conforme lo autoriza el artículo 192 del C. de P.A y de lo C.A.
- Condenar en costas a la entidad demandada, en los términos del artículo 188 ibídem.

Hechos.

Como sustentos fácticos a las súplicas formuladas, el apoderado judicial del actor expresó:

- El actor nació el 14 de mayo de 1954, cumplió 50 años de edad el 13 de mayo de 2004; fue nombrado como educador de educación básica primaria Seccional, Casa de la Cultura, en Interinidad Especialidad Teatro, en el municipio de Neiva mediante Decreto 150 del 2 de marzo de 1997 y posesionado el 28 de marzo de 1977 y trabajando hasta el 24 de agosto de 1977 (4 meses y 25 días) tiempos de carácter Departamental – Nacionalizado.
- Que se vinculó como docente de educación básica con Resolución 2473 del 10 de marzo de 1978 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, posesionándose el 1 de marzo del mismo año, y hasta el 22 de agosto de 1996, siendo un vínculo laboral de carácter nacional, que mutó a Departamental por Ley 60 de 1993. Indicó que como consecuencia de la descentralización los tiempos de servicios que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 12 de enero de 2015 son de carácter territorial – Departamental y por tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.
- Que posteriormente, en Resolución 71000059 del 9 de enero de 2015 proferida por el secretario de Educación del Municipio de Ibagué, fue incorporado como directivo docente, Rector, en la planta global de cargos de la dicha secretaría; se le asignó una institución Educativa del Municipio de Ibagué y la posesión fue el 13 de enero de 2015. Que como consecuencia de la descentralización, los tiempos de servicio que corren desde el 13 de enero de 2015 hasta el 21 de octubre de 2016 son de carácter territorial – municipal y por lo tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.
- Recalcó que cumplió 20 años de servicio y alcanzó su status para gozar de la Pensión Gracia el 28 de marzo de 2016; que es persona pobre de conformidad

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

con su posición social y costumbres.

- Que el 30 de agosto de 2016 presentó derecho de petición ante la UGPP para el reconocimiento de pensión gracia, anexando los documentos que acreditan el cumplimiento de los requisitos exigidos. Mediante Resolución RDP 000966 del 17 de enero de 2017 expedida por el subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la entidad se dispuso negar el reconocimiento y pago de la pensión.
- Mediante Resolución RDP 014450 del 5 de abril de 2017, el director de Pensiones de la UGPP resolvió el recurso de apelación confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución recurrida. La misma fue notificada el 18 de abril de 2017

Normas violadas y concepto de la violación.

Se señala como violadas las siguientes disposiciones:

- El artículo 1, 2, 13, 25, 29, 48, 53, 151, 286, 287, 288, 356 y 357 de la Constitución Política.
- El artículo 3, 4 y 13 de la Ley 39 de 1903; el artículo 1, 2, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; el artículo 6 de la Ley 116 de 1928; el artículo 3 de la Ley 37 de 1933; el artículo 1 de la Ley 24 de 1947; el artículo 4 de la Ley 4 de 1966; el artículo 5 del Decreto Reglamentario 1743 de 1966; el artículo 1 y 10 de la Ley 43 de 1975; el artículo 1, 2, 3, 5 y 6 del Decreto Ley 2277 de 1979; el artículo 1 y literal a del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989; el artículo 2, 3, 6, 14 y 15 de la Ley 60 de 1993; el artículo 14 de la Ley 100 de 1993; el artículo 42 y 80 de la Ley 1437 de 2011.

Concepto de violación.

Alegó que, se configura falsa motivación como causal de nulidad, ya que el actor laboró una fracción de tiempo que está claramente caracterizada como tiempo nacionalizado, pero además la UGPP dejó de analizar el argumento según el cual a partir de la ejecución del proceso de descentralización previsto en la Ley 60 de 1993 y 715 de 2001, ya no era Nacional sino Departamental y posteriormente municipal. Por lo que, al no analizar el proceso de descentralización, la UGPP violó el inciso segundo del artículo 42 del C. de P.A y de lo C.A.

Asimismo, que hubo infracción de las normas en que debía fundarse el acto. Además, se violó el artículo 53 de la Constitución Política, pues no se tuvo en cuenta los principios de "*Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales de derecho*", tampoco se tuvo en cuenta el principio mínimo fundamental de la garantía a la seguridad social.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Corrido el traslado de la demanda, de conformidad con lo ordenado por auto del 2 de marzo de 2020 (fl. 266), el término de traslado corrió del 25 de enero de 2021 (fl. 277 vto) al 5 de marzo de 2021 (fl. 295), durante el término procesal oportuno, contestó la demanda la UGPP.

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- (fls. 279 al 286)

Por medio de apoderado judicial con escrito radicado el 3 de marzo de 2021; se opuso a todas y cada una de las pretensiones por considerarlas infundadas, contrarias a derecho y por no encontrarse respaldo en la realidad de los hechos.

Expresó que teniendo en cuenta el expediente administrativo, obra Certificado de tiempo de servicios del 30 de marzo de 2016 y formato único para la expedición de certificado de historial laboral, suscritos el 1 de agosto de 2016 y 21 de julio de 2016, donde se indica que el demandante laboró como docente de carácter nacionalizado entre el 2 de marzo de 1977 y el 24 de agosto de 1977, como docente del orden Nacional desde el 1 de marzo de 1978, nombrado mediante Decreto del Ministerio de Educación Nacional. Recalcó que conforme los servicios prestados, se observó que estos fueron con nombramiento de orden nacional, por lo que en razón a ello no es posible que se reconozca la prestación.

Propuso como excepciones de mérito:

i. Inexistencia de la obligación demandada, argumentando que el actor no tiene derecho a la pensión de Jubilación Gracia, dado que no cumple con los requisitos normativos y jurisprudenciales aplicables al caso, toda vez que se pretende computar tiempos con tipo de vinculación de carácter nacional, incumplimiento los requisitos señalados en la Ley 114 de 1993.

ii. Ausencia de vicios del acto administrativo demandado, puesto que los actos conservan su presunción de legalidad; fueron expedidos por autoridad competente, observando las ritualidades exigidas para su expedición, encontrándose debidamente motivada con base en los fundamentos jurídicos señalados en la Ley y la Jurisprudencia.

iii. Prescripción, puesto que conforme el Decreto 1848 de 1969 artículo 102, los derechos laborales prescriben en el término de 3 años contados a partir de la última petición; que las mesadas pensionales prescriben, razón por la cual están prescritas las mesadas causadas con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda.

iv. Innominada o genérica.

v. Buena fe, indicando que es carga exclusiva del demandante controvertir tanto la presunción legal del acto como la buena fe en la decisión.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante providencia del 10 de marzo de 2022 (fls. 315 a 316 del cuaderno principal) se ordenó correr traslado a las partes e intervinientes por el término común de 10 días para que presenten por escrito sus respectivos alegatos de conclusión, asimismo, que en el término anterior el representante del Ministerio Público podía presentar concepto si bien lo tiene.

De la parte demandante (fls. 320 al 328).

Mediante escrito del 21 de febrero de 2022 el apoderado judicial de la parte demandante presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda. Recalcó que se probó que la parte actora ejerció sus labores de docente con honradez consagración y buena conducta y que además carece de los medios económicos, de acuerdo con su posición social y costumbres, y que está

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

probado con certificación los salarios devengados durante los años 2014, 2015, 2015 y 2016, con los cuales debe liquidarse.

Concluyó que, uno de los vínculos del actor, el Nacional mutó a Departamental y posteriormente a Municipal en las fechas referidas; la mutación de vínculo genera entonces que a partir de la ejecución de la descentralización de la educación los tiempos que eran nacionales, se volvieron territoriales, ganando aptitud para el reconocimiento de la pensión gracia, sin necesidad de contabilizar el tiempo en el que mantuvo el vínculo nacional.

De la parte demandada (fls. 330 al 335).

Mediante escrito presentado el 28 de febrero de 2022, la parte demandada reiteró que conforme al acervo probatorio, no le asiste el derecho que reclama toda vez no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, pues el demandante no cuenta con 20 años de servicio como docente distrital, municipal o departamental, requisito *sine qua non* para ser beneficiario de la pensión de jubilación gracia, teniendo en cuenta que el actor laboró como docente nacionalizado solamente el 2 de marzo de 1977 al 25 de agosto de 1977, y posteriormente su vinculación al servicio de la educación desde el 1 de marzo de 1978 fue de carácter Nacional, tal como consta en el contenido de la documental que reposa en el expediente, en especial del contenido de los Certificado de Tiempo de Servicios suscritos por la Secretaría de Educación y Cultura del 28 de octubre de 2004.

Recalcó que el actor laboró como nacionalizado y docente nacional en tiempos diferentes, y a la luz de las normas que regulan la materia, este último vínculo no se puede sumar para la obtención de la pensión gracia que se persigue, pues en estos casos tienen que excluirse los tiempos servidos a la Nación.

Seguidamente, concluyó que los tiempos de servicios prestados como docente de orden Nacional no pueden ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión solicitada.

Concepto del Ministerio Público.

En escrito remitido el 28 de febrero de 2022, expresó que en el expediente se encuentra probado que el demandante nació el 14 de mayo de 1954, laboró como docente entre el 28 de marzo y el 24 de agosto de 1977, en el Departamento del Huila, nombrado mediante Decreto 150 del 2 de marzo de 1977; luego fue nombrado por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución Ministerial 2473 del 10 de marzo de 1978, laborando como dicho nombramiento a partir del 1 de marzo de 1978.

Indicó que la Corte Constitucional en sentencia de Unificación SU-014 del 22 de enero de 2022 recalcó que la calidad de nacional, nacionalizado y territorial está dado por la entidad que expide el acto administrativo de nombramiento y carácter territorial o nacional de la plaza docente en el cual es nombrado el docente.

Es decir, que no es dable acceder a la pensión gracia la acumulación de tiempos de servicio con vinculaciones posteriores al 1 de enero de 1981, sean estos últimos producto de vinculación con el pago de recursos de las entidades territoriales o recursos provenientes del situado fiscal o sistema general de participaciones

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Concluyó que, el tiempo laborado bajo el nombramiento del Ministerio de Educación es de carácter nacional. Que ni siquiera bajo la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018² le asistiría el derecho reclamado pues en esta se indica que el nombramiento debe provenir de la entidad territorial; en el caso del demandante el nombramiento provino directamente del Ministerio de Educación, y que de esto se evidencia que al demandante no le asiste el derecho reclamado, por lo que solicita se denieguen las pretensiones de la demanda en su totalidad.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

La competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 del C. de P. A y de lo C. A., es competente el Tribunal Administrativo del Tolima para resolver en primera instancia el litigio.

Por otro lado, considera la Sala que el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho instaurado (artículo 138, C. de P.A. y de lo C.A.) es el procedente, toda vez que por esta vía se pretende el resarcimiento patrimonial del presunto daño irrogado a la parte actora derivado de un acto administrativo supuestamente dictado en contravía de la legalidad, el cual se le imputa a la entidad demandada.

Problema jurídico.

En virtud de lo expuesto, la sala entrará a analizar si es viable declarar la nulidad de las Resoluciones **RDP 000966 del 17 de enero de 2017** y **RDP 014450 del 5 de abril de 2017**, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de la Pensión de Jubilación Gracia al señor Carlos Milciades Rojas Gaitán, por incurrir en falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse el acto.

Resuelto lo anterior, se verificará si eventualmente hay lugar a reconocer y ordenar el pago de la Pensión de Jubilación Gracia del actor a partir del 28 de marzo de 2016, o si por el contrario los actos censurados gozan de legalidad y por lo tanto no hay lugar a restablecimiento del derecho.

Marco Normativo.

El medio de control y sus generalidades.

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en la disposición prevista en el Artículo 138 del C. de P. A. y de lo C. A., que está al alcance de toda persona que considere haber sufrido agravio en sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico superior, ejercicio con el cual se obtienen, de forma simultánea, tanto la nulidad del acto como el restablecimiento de los derechos personales violados por la decisión contenida en el acto o en los actos objeto de demanda.

Del principio de legalidad enunciado se aprecia, claramente, que el medio de control

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER; Sentencia del 21 de junio de 2018, Radicación número 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14) CE-SUJ2-011-18, Actor: Gladys Amanda Hernández Triana, Demandado: UGPP.

se origina en un **acto administrativo** que el demandante considera ilegal; **persigue** (objeto) la nulidad del acto y además el restablecimiento de un derecho, y/o la indemnización y/o la devolución de lo indebidamente pagado. Tal medio de control se encamina a: 1) **impugnar** la validez de un acto jurídico administrativo y, como declaración consecencial, 2) **restablecer** el derecho subjetivo lesionado.

Régimen normativo de la pensión gracia de jubilación.

La Ley 144 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a recibir una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los temas regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas-

Esta prerrogativa tuvo como fundamento para su estipulación, las difíciles condiciones salariales en las que se encontraban los educadores de las señaladas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para financiar la deuda laboral asumida.

La norma en comento delimitó los requisitos que se debían cumplir para ser beneficiario de tal prestación así:

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

1º. Que en los empleos que se ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2º. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

3º. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Por consiguiente lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.

4º. Que observa buena conducta.

5º. Que si es mujer está soltera o viuda.

6º. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento." (Negrilla fuera de texto).

Así entonces, la pensión gracia se estableció como un beneficio a cargo de la Nación encaminado a disminuir la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo en comparación con los docentes de nominación del Ministerio de Educación Nacional, que percibían salarios superiores. Su principal connotación es su carácter "*gratuito*", es decir, que la Nación la concedía sin que existiera vínculo alguno con el beneficiario (Docente territorial), ya que solo mediaba el propósito del legislador de reconocer y compensar los esfuerzos de estos educadores.

Posteriormente, las Leyes 116 de 1928 "*Por la cual se aclaran, y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927*" y 37 de 1933 "*Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados*" extendieron el

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, siempre que cumplan función docente; y **cuyo servicios hayan sido prestados bajo una o varias vinculaciones de tipo territorial o nacionalizada**, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4º, numeral 3º de la Ley 114 de 1913, no se pueden computar las experiencias que reciban o hayan recibido pensión o recompensa nacional, es decir, se excluyen las vinculaciones nacionales.

Bajo este hilo conductor, para el cómputo de los años de servicio se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como de la normalista, al igual que el laborado en la inspección. Así lo señaló el artículo 6º de la citada Ley 116 de 1928:

“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 la 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 normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica inspección”.

A su vez, el artículo 3º de la Ley 37 de 1933 dispuso:

“Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975, la cual terminó con el régimen anterior de responsabilidades compartidas en materia educativa entre la Nación y los departamentos y municipios al establecer que “La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasionen y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencia, Comisariás, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley”.

Así, con ocasión del proceso de nacionalización en comento y la posterior centralización en el manejo de las obligaciones prestacionales del personal docente nacional y nacionalizado, se expidió la Ley 91 de 1989 a través de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se reguló la forma en que serían asumidas las cargas prestacionales del personal docente luego de la nacionalización, además, esta Ley buscó amparar la expectativa que en cuanto a pensión gracia ostentaban todos aquellos docentes que siendo territoriales (es decir, sujetos de su otorgamiento conforme a la finalidad con la que se previó inicialmente dicha prestación gratuita), **quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980**, fecha en la que culminó el mencionado proceso.

Por lo tanto, se consagró un régimen de transición para los docentes vinculados antes de esta fecha, que les permitiera mantener dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho pensional, protegiendo sus expectativas frente al coyuntural cambio que implicaba la extinción del derecho a la pensión gracia, además se precisó que, para los demás docentes, es decir los vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, tan solo se reconocería la pensión ordinaria

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

de jubilación. Concretamente señaló en el literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

“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 hubiere 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, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”.

De los referentes normativos transcritos se concluye que la pensión gracia cobija a todos aquellos docentes que hubieren prestado sus servicios durante 20 años en escuelas normales, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, **siempre que la vinculación haya sido anterior al 31 de diciembre de 1980 como docente de carácter municipal, departamental o regional, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.**

En este sentido, en pronunciamiento de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado³, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

“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 pre transcrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de 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 (...)” (Negrilla fuera de texto).

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 posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal b) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, 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, 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 expresa la Ley 91 de 1989, además de estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “Tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia”.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; Consejero ponente: NICOLAS PÁJARO PEÑARANDA; Sentencia del 29 de agosto de 1997, Radicación número: S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón, Demandado: Caja Nacional de Previsión.

Igualmente, la misma Sala Plena profirió sentencia de unificación por importancia jurídica del 21 de junio de 2018⁴, en el que se consolidaron las posturas que se venían examinando respecto del reconocimiento pensión gracia, reiterando que:

“De manera 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.” (Subrayado fuera de texto).

Además la Alta Corporación realizó un análisis detallado de la naturaleza jurídica de los recursos transferidos o cedidos por la Nación a las entidades territoriales en virtud del antiguo situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; de la situación de aquellos educadores a quienes en el acto de su vinculación al servicio oficial haya intervenido el fondo educativo regional; y, de los recursos utilizados para atender las acreencias laborales, para arribar a las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

v. Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER; Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14) CE-SUJ2-011-18, Actor: Gladys Amanda Hernández Triana, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

administradora del respectivo fondo educativo regional y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo con la disponibilidad presupuestal, y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

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

vii. Origen de los recursos de la entidad nominadora. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en providencia en mención, 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.

Caso en concreto

En el caso sometido a consideración de la Sala de decisión, el demandante Carlos Milciades Rojas Gaitán solicita la nulidad de los actos administrativos **Resolución RDP 000906 del 17 de enero de 2017** “*Por la cual se niega el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de Jubilación Gracia*” y **Resolución RDP 014450 del 5 de abril de 2017** “*Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 966 del 17 de enero de 2017*” expedidas por la UGPP; en las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de Jubilación Gracia, por no cumplir de servicio requeridos. Asimismo, pretende el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación a partir del 28 de marzo de 2016 en cuantía de \$3.759.437,67, junto con los reajustes de que trata el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, el ajuste con el IPC, el pago de intereses moratorios y que se condene en costas a la entidad demandada.

Por su parte, el apoderado judicial de la Unidad se opuso a las pretensiones argumentando que, conforme a los servicios prestados, observó que estos fueron con nombramiento de orden nacional, por lo que en razón a ello no es posible que se reconozca la prestación en los términos solicitados. Además, que en atención al expediente administrativo -Certificado de tiempos de servicios del 30 de marzo de 2016 y formato único para la expedición de certificado de historial laboral- suscritos el 1 de agosto de 2016 y 21 de julio de 2016, se aprecia que el demandante laboró como docente de carácter nacionalizado entre el 2 de marzo de 1977 y el 24 de agosto de 1977; como docente de orden nacional desde el 1 de marzo de 1978 nombrado mediante Decreto del Ministerio de Educación Nacional.

Hechos probados

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Como circunstancia fáctica, esta sala se atenderá a la información contenida documentalmente en el expediente, que no fue tachada de falsa y de la cual se encuentra probado lo siguiente:

- Cédula de ciudadanía número 4.908.160 de Gigante - Huila, de Carlos Milciades Rojas Gaitán (fl. 38).

Lo anterior prueba que el actor nació el 14 de mayo de 1954, por lo que actualmente cuenta con 68 años de edad.

- Certificado de tiempo de servicios número 21.053 expedida por la Gobernación del Huila - Secretaría de Educación el 10 de agosto de 2004 (fl. 40).

El documento certifica que el accionante prestó sus servicios en el nivel básico primaria, vinculación en propiedad, como Departamental, en forma continua en la ciudad de Neiva con jornada completa, así: **Posesión por nombramiento:** 2 de marzo de 1977, **hasta:** 24 de agosto de 1977, para un total de 4 meses y 25 días.

- Certificación de tiempo de servicios número 43,299 expedido por la Gobernación del Tolima - Secretaría de Educación y Cultura (fl. 41).

Lo anterior prueba que, el señor Carlos Milciades Rojas Gaitán prestó sus servicios en el nivel básico secundaria, vinculación en propiedad, como **Nacional** en forma continua, veamos:

GOBERNACION DE TOLIMA
SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA
Nit: 800113672-7

0 00162 63938 4

Hro. 43,299

CERTIFICADO DE TIEMPO DE SERVICIO

Certificamos Que: ROJAS GAITAN CARLOS MILCIADES identificado (a) con la cédula de Ciudadanía No 4908160, presta sus servicios en el nivel Básica Secundaria, vinculación: En Propiedad, como Nacional en forma Continua.

Hasta la última fecha se desempeña como Rector en Inst Educ Francisco De Miranda (Col Fco.De Miranda) ubicado en Rovira, jornada Completa.

Actualmente, se encuentra en el grado 014 del escalafón, según Resolución Número 1214 del 27 de Febrero 2001, con fecha de efecto fiscal: 27 de Enero 2001. fecha próximo ascenso: 1 de Enero 2000

Escaneado con CamScanner

Además, respecto del tiempo de servicios del actor, certificó la historia laboral así:

HISTORIA LABORAL				
Novedad - Institución educativa	Acto administrativo	Fecha de Posesión	Factores hasta	servicio
Manuel Murillo Toro -Chaparral	Resolución 2473 del 10 de marzo de 1978	19 de abril de 1978	11 de abril de 1989	11 años, 1 mes y 11 días
José María Carbonell - San Antonio	Resolución 2733 del 10 de abril de 1989	12 de de abril de 1989	24 de mayo de 1995	6 años, 1 mes y 13 días
Antonio Santos - Dolores	Resolución 472 del 25 de mayo de 1995	25 de mayo de 1995	10 de julio de 1996	1 año, 1 mes y 16 días
Manuel Murillo Toro -Chaparral	Decreto 147 del 11 de julio de 1996	11 de julio de 1996	3 de febrero de 1997	6 meses y 23 días
Francisco de Miranda de Rovira	Resolución 057 del 30 de enero de 1997	4 de febrero de 1997	30 noviembre de 1997	9 meses y 27 días
Tec Pérez y Aldana - Purificación	Decreto 1171 del 25 de noviembre de 1997	1 de diciembre de 1997	30 de diciembre de 1997	1 mes.
Francisco de Miranda - Rovira	Decreto 1437 del 31 de diciembre de 1997	31 de diciembre de 1997	28 de septiembre de 1998	9 meses
Francisco de Miranda - Rovira	Resolución 1126 del 16 de septiembre de 1998	29 de septiembre de 1998	29 de septiembre de 1998	6 años y un mes.
Total tiempo de Servicio				26 años y 8 meses

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

- Derecho de petición instaurado por el accionante contra la UGPP el 30 de agosto 2016 (fl. 120).

Lo anterior, acredita que el señor Carlos Milciades Rojas Gaitán solicitó ante la entidad accionada el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

- Resolución número 000966 del 17 de enero de 2017 expedido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- (fls. 241 a 245).

Este acto administrativo demuestra que la entidad le negó al petente el reconocimiento y pago de pensión de jubilación gracia, indicando que el aquí actor, laboró desde el 19 de abril de 1978 hasta el 12 de enero de 2015 en el cargo de docente con vinculación **Nacional**.

- Resolución RDP 014450 del 5 de abril de 2017 “*Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 966 del 17 de enero de 2017*” expedida por la UGPP (fls. 250 a 254).

Lo anterior prueba que la entidad accionada confirmó el acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia al señor Carlos Milciades Rojas Gaitán. Como fundamento de su acto, la UGPP recalcó que conforme los tiempos de servicios, el petitionario no cuenta con 20 años de servicio en la docencia oficial de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado, recalcando que no es posible computar tiempos de servicio del orden nacional.

Tiempos de servicio.

Ahora bien, advierte la Sala de decisión que en el plenario está acreditada una vinculación del actor como docente, pero el mismo desde el **10 de marzo de 1978 hasta el 29 de septiembre de 1998** fue con el carácter de Nacional, tal y como está establecido en el Certificado de tiempos de servicios expedido por la Secretaría de Educación y Cultura visible en folio 41 del expediente, luego, no puede tenerse en cuenta este tiempo como territorial o nacionalizado únicamente para efectos de lograr una acreditación de tiempos que hagan procedente el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia.

Recordemos que con ocasión al proceso de nacionalización se expidió la Ley 91 de 1989 por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la cual tal y como se indicó en las consideraciones de la providencia, buscó amparar la expectativa que en cuanto a pensión gracia **ostentaban todos aquellos docentes territoriales**, es decir, aquellos que quedaron inmersos dentro de la mencionada nacionalización a 31 de diciembre de 1980; luego, el actor, mediante Resolución 2473 del 10 de marzo de 1978 y posesión del 19 de abril de 1978 fue nombrado en la institución Manuel Murillo Toro de Chaparral bajo vinculación Nacional, es decir, que el actor incluso antes del 31 de diciembre de 1980 (fecha en que culminó el proceso) no se encontraba entre los docentes territoriales o nacionalizados, que le permitiera mantener el beneficio de consolidación pensional de Pensión Gracia Jubilación.

Así las cosas, se evidencia que el actor no cuenta con los requisitos establecidos, puesto que la pensión gracia cobija es a aquellos docentes que hubieran prestado sus servicios durante 20 años en escuelas normales, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

vinculación haya sido anterior al 31 de diciembre de 1980 como docente de carácter municipal, departamental o regional, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional, por lo tanto, la vinculación realizada al actor desde el 10 de marzo de 1978 hasta el 29 de septiembre de 1996, es decir los 26 años y 8 meses, no pueden ser tenidos como vinculación territorial que cuente como término de acreditación para la pensión solicitada.

Asimismo, respecto al argumento expuesto por la parte demandante, de que el vínculo de carácter nacional comprendido entre el 10 de marzo de 1978 hasta el 22 de agosto de 1996, mutó a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993, advierte la Sala que no es recibo, puesto que está certificado en el plenario (fl. 41) que dichos tiempos de servicios corresponden a vinculación Nacional. Asimismo, la Sala Plena del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación por importancia jurídica ⁵, consolidando 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 como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte años y que **estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980**; haber cumplido 50 años edad y haber desempeñado con honradez, consagración y buena conducta. Se reitera, antes de la fecha señalada el actor se encontraba efectivamente vinculado en el instituto educativo Manuel Murillo Toro de Chaparral, pero de forma Nacional, por lo que no se cumplen los criterios reiterados por el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En este punto es importante precisar que la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989 en su artículo 1 preceptúa:

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

- *Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*
- *Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. De enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*
- *Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.”*

Por lo tanto, la calidad de docente nacional, nacionalizado y territorial, está dada por el acto de nombramiento del docente; sin embargo, ni la parte demandante, ni la parte demandada allegaron copia de los actos administrativos de nombramiento, como lo es la resolución que designó al actor como docente en el Instituto Manuel Murillo Toro de Chaparral y cuyo cargo fue ocupado por más de 11 años, no obstante, en el expediente reposa *“Formato único para la expedición de certificado de historial laboral”* visible en folio 128, en la que se consigna que el nombramiento efectuado mediante Resolución 2473 del 10 de marzo de 1978 corresponde al régimen Nacional, grado de escalafón 14, con régimen de cesantías anual.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER; Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14) CE-SUJ2-011-18, Actor: Gladys Amanda Hernández Triana, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Frente a lo cual la Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018⁶ estableció lo siguiente:

“FALLA

1 Unifícase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, en particular en lo que concierne al origen de los dineros de la entidad nominadora, 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.”

Por otra parte, el Consejo de Estado⁷ en reciente pronunciamiento señaló que en caso de que la pensión gracia sea reconocida por tiempos nacionales no puede constituir un justo título para predicar derecho adquirido, pues en todo caso prima la filosofía material de que el derecho se causa por el trato salarial desigual que tenían los maestros territoriales respecto de aquellos, condición que abiertamente no ocurre en quienes eran remunerados por la Nación.

“Ahora bien, vale la pena precisar que si bien es cierto que los entes territoriales para asumir la administración del sector de la educación, dentro del modelo de descentralización administrativa, incorporó a su planta de personal a algunos docentes, directivos docentes y administrativos, también lo es que esto no conllevó a que la calidad de la vinculación de estos mutara de nacional a territorial, pues como ya se dijo, el

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER; Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14) CE-SUJ2-011-18, Actor: Gladys Amanda Hernández Triana, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia del 14 de octubre de 2021, Radicación número: 73001-23-33-000-2019-00140-01 (0321-21), Actor: Ruth María Cuellar de Romero, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, Asunto: Reconocimiento pensión gracia.

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

artículo 1º de la Ley 91 de 1989 estableció que los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional son personal nacional. Además, la nominación es una sola y es diferente a la incorporación. (...)"

En esos contornos, se tiene que la afirmación del demandante de que: con la expedición de la Ley 60 de 1993 la vinculación mutó de Nacional a Departamental, es totalmente equivocada; ya que el tiempo laborado bajo el nombramiento del Ministerio de Educación es de carácter Nacional, tal y como lo establece la sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018⁸, y para que le asistiera derecho al demandante, dicho nombramiento debió provenir de la entidad territorial Departamental o Municipal.

Corolario

Conforme las documentales aportadas en el plenario, precisa la Sala de decisión que si bien, el actor ejerció la profesión docente con anterioridad al 31 de diciembre 1980, la misma lo fue por nombramiento exclusivo del Ministerio de Educación Nacional; es decir era profesor nacional, sin que logre demostrar que para la fecha hubiera tenido algún tipo de vinculación de forma territorial, que le permitiera hacer extensivo, en razón al régimen de transición, dicho beneficio hasta la consolidación de su derecho pensional de gracia.

En otros términos, la expectativa legítima que amparó el legislador para lograr el reconocimiento de la pensión gracia y que, se itera, tenía como finalidad el mejoramiento de las condiciones prestacionales de los docentes territoriales frente a los nacionales, se extendió únicamente para quienes tuvieran o hubieran tenido tal clase de vinculación (territorial) para el 31 de diciembre de 1980, condición que al no ser acreditada por el actor en las presentes diligencias le impide ser beneficiario de tal prerrogativa.

En este sentido ha tenido oportunidad de pronunciarse nuestro Órgano de Cierre Jurisdiccional⁹, resaltando:

"De lo anterior, se infiere que la citada prestación se causa únicamente para los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal. Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones territoriales o nacionalizadas"

Bajo este hilo conductor, es evidente que el actor no reúne los presupuestos exigidos por el ordenamiento legal para el reconocimiento de la pensión especial gracia solicitada en la demanda, motivo por el cual se negarán las pretensiones de la demanda, y los actos administrativos enjuiciados se mantienen incólumes en su

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER; Sentencia de Unificación del 21 de junio de 2018, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14) CE-SUJ2-011-18, Actor: Gladys Amanda Hernández Triana, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ; Sentencia del 2 de diciembre de 2021, Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00104-02 (3183-16), Actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP, Demandado: Nubia Elena Rodríguez de Villar.

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

legalidad.

Costas.

Como se ha resuelto desfavorablemente la demanda interpuesta por la parte demandante y al **no** tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (artículo 188 C. de P.A. y de lo C.A.), es menester hacer la correspondiente condena en costas a cargo de la parte demandante y a favor de la parte demandada, puesto que en el expediente se demuestra que la simple posposición de la decisión final causa gastos procesales y en esa medida de comprobación.

Ahora bien, el Código General del Proceso sobre costas, tiene dicho que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (**artículo 361**), por lo que en la decisión que resuelva una controversia total o parcial, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación o queja o súplica, etc., que haya propuesto (**artículo 365, numerales 1 y 2**); de tal manera que se explicita en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, condenando al recurrente en las costas de la segunda (numeral 3), o cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, “... 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, **y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado**”.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

“1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia.

- a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.
- b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V

En primera instancia.

- a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:
 - (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.
 - (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.
- c. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”

Como quiera que las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, la Sala debe imponer la correspondiente condena en costas y fijar las agencias en derecho, conforme lo dispone el Consejo Superior de la Judicatura, por lo tanto, se fija la suma equivalente al 1% del valor de las pretensiones formuladas, por concepto de agencias en derecho, **en la primera instancia**, y se ordena que por

1ª Instancia

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 73001-23-33-002-2019-00457-00

De: Carlos Milciades Rojas Gaitán

Contra: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

la Secretaría se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo del Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Se condena en costas a la parte actora por la suma equivalente al 1% de las pretensiones formuladas, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, si no fuere apelada, por secretaria archívese el expediente, previa las anotaciones de rigor.

La anterior decisión se discutió y aprobó en Sala de la fecha del proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹⁰,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

¹⁰ NOTA ACLARATORIA: La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima y de la misma manera fue firmado y notificado.