



909

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: DIGNO HACHITO CÓRDOBA
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-
RADICADO N°: 20-001-23-39-003-2017-00468-00
MAGISTRADA PONENTE: DORIS PINZÓN AMADO

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promovido por el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-.

II.- DEMANDA.-

Sirven de fundamentos fácticos y jurídicos a este proceso los que se resumen a continuación:

2.1.- HECHOS.-

En la demanda se afirma que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA laboró como docente nacionalizado en el departamento del Cesar desde el 4 de abril de 1974 al 11 de julio de 1980, nombramiento que se dio por medio de la Resolución N° 00164 del 27 de marzo de 1974, y posteriormente fue nombrado en propiedad mediante Resolución N° 2939 del 10 de octubre de 1994, como docente territorial departamental en el municipio de Valledupar desde el 10 de octubre de 1994 hasta el 12 de mayo del 2016.

Precisa, que siempre ha laborado como docente nacionalizado y territorial-departamental, adquiriendo su estatus pensional el 3 de febrero de 2004, fecha en la cual cumplió con los requisitos de edad y tiempo de servicio, por lo que el día 21 de noviembre de 2016 solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia ante la UGPP, la cual fue negada mediante las resoluciones cuya nulidad se persigue.

2.2.- PRETENSIONES.-

A folios 1 y 2 del expediente, obra solicitud de las declaraciones y condenas que a continuación se transcriben:

“PRIMERA: declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones:

- a) RDP 19548 del 12 de mayo de 2017.
- b) RDP 027052 del 30 de junio de 2017.
- c) RDP 030389 del 28 de junio de 2017.

Actos administrativos mediante los cuales La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales U.G.P.P., negó el acceso a la PENSION GRACIA DE JUBILACION a "CELSO MENDEZ DE AVILA", -sic.-

SEGUNDA: como consecuencia de lo anterior declaración, y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se condene a la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP a reconocer la prestación "-PENSION GRACIA"- desde el día 3 DE FEBRERO DE 2004, día en que mi mandante adquirió el status pensional en un monto equivalente al 75% de los salarios con todos sus factores devengados en el último año a la adquisición del status pensional.

TERCERO: Así mismo condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar a mí representada el valor de las mesadas pensionales y adicionales con los correspondientes reajustes de ley, intereses moratorios y demás beneficios consagrados en la norma dispuesta para pensionados de régimen especial, de conformidad con lo previsto en la ley que rige esta materia.

CUARTO: Que como consecuencia de lo anterior se ordene al ente demandado, que cumpla la sentencia en los términos señalados por los artículos 176, 177, 178 del C.C.A.

QUINTO: condenar en costas a la entidad demandada conforme a lo estipulado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011."-Sic-

2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

Como normas vulneradas se citaron las siguientes normas:

- Artículo 53 de la Constitución Política.
- Artículos del 1 al 4 de la Ley 114 de 1913; artículo 6 de la Ley 116 de 1928; artículo 1° del Decreto 2285 de 1955; artículo 5 del Decreto 224 de 1972; artículos 1, 2, 3, 5 y 36 literal f) del Decreto 2227 de 1979; el artículo 91 de la Ley 91 de 1989.

En el concepto de violación se invoca como causal la vulneración de normas superiores, al desconocer a la parte demandante el derecho a la pensión gracia, cuando afirma que cumple los requisitos legales exigidos para que le sea reconocida dicha prestación social por haber laborado como docente nacionalizado y territorial.

Así mismo consideró que en este caso se configura una desviación del poder por darle al nombramiento del demandante una connotación distinta a la definida por la ley y falsa motivación.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

3.1.- ADMISIÓN: La demanda fue repartida el día 3 de octubre de 2017¹, admitida el 19 de octubre de 2017², ordenándose notificar a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, trámite que se surtió en debida forma.

¹ Ver Folio 43

² Ver Folio 45-46

3.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA: La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP- contestó oportunamente la demanda, el día 12 de febrero de 2018³ oponiéndose a las pretensiones incoadas en la misma, bajo el entendido que al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA no le asiste razón en la reclamación de reconocimiento de la pensión gracia, por no acreditar los requisitos exigidos legalmente.

Arguye que todas las actuaciones de la entidad están revestidas de legalidad y además afirma que es imposible reconocer pensión gracia al actor toda vez que laboró como docente de carácter nacional en el departamento el Cesar, como lo acreditan las certificaciones que aporta con el escrito de la demanda, razón por lo cual sería violatorio de la normatividad y la jurisprudencia trazada por el H. Consejo de Estado otorgarle el reconocimiento que solicita.

Propuso como excepciones: (I) FALTA DE REQUISITOS PENSIONALES O INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN: toda vez que no existe obligación por parte de la entidad para el pago y reconocimiento de la pensión gracia, pues el demandante no cumple con los requisitos legales para hacerse acreedor de ese derecho, y (II) PRESCRIPCIÓN: Los argumentos están encaminados a que las obligaciones que tengan una antigüedad superior a los 3 años desde la fecha en que se hicieron exigibles, sean declaradas prescritas en caso de que se decida que el acto acusado no se ajusta a las normas aplicables al caso.

3.3. AUDIENCIA INICIAL: El 1° de agosto de 2018⁴ se realizó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, diligencia en la que se sanearon todas las etapas del proceso, se precisó que las excepciones propuestas por la accionada tienen calidad de mixta y de fondo, susceptibles de definición en la sentencia; asimismo se fijó el litigio, se decretaron las pruebas documentales pertinentes y se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas.

3.4. AUDIENCIA DE PRUEBAS: El 11 de octubre de 2018 se dio apertura a la audiencia de pruebas⁵ de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en donde se avizoró que no se encontraban recaudadas la totalidad de piezas probatorias necesarias para adoptar decisión de fondo, por lo cual se reiteró el requerimiento al DEPARTAMENTO DEL CESAR y se suspendió la audiencia de pruebas, fijando el día 25 de febrero de 2019 para la continuación de la misma.

EL día 25 de febrero de 2019 se llevó a cabo la continuación de audiencia de pruebas⁶ en la que se declaró cerrado el periodo probatorio y se corre traslado para que las partes presentaran sus alegaciones conclusivas por escrito.

3.5. PRUEBAS: De los documentos allegados al proceso, deben destacarse los siguientes:

3.5.1. APORTADAS CON LA DEMANDA:

- ✓ Copia de la reclamación administrativa presentada el 22 de noviembre del 2016 por el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y

³ Ver Folio 97-99

⁴ Ver Folio 129- 139

⁵ Ver Folio 497-501

⁶ Ver Folio 522-523

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –
UGPP-, con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión gracia.
(v.fl.s.12-13)

- ✓ Fotocopia simple de la Resolución No. RDP 019548 del 12 de mayo de 2017, por medio de la cual I UGPP niega el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA. (v.fl.s.14-16)
- ✓ Recurso de reposición y/o apelación interpuesto ante el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales en contra de la Resolución No. RDP 019548 del 12 de mayo de 2017.(V.fl.s.17-20)
- ✓ Copia simple de la Resolución No. RDP 027052 del 30 de junio de 2017, emitida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP con la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra la Resolución No. RDP 019548 del 12 de mayo de 2017 confirmándola en todas sus partes (v.fl.s.21-23)
- ✓ Copia simple de la Resolución No. RDP 030389 del 28 de julio de 2017, por la cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. RDP 019548 del 12 de mayo de 2017, confirmándola íntegramente. (v.fl.s. 24-26)
- ✓ Copia simple del Decreto 000164 del 27 de marzo de 1974 emitido por el Departamento del Cesar, por el cual se hacen unos nombramientos y traslados de maestros de primaria, dentro de los cuales se encuentra en el artículo 27, el nombramiento del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA. (v.fl.s. 27-30)
- ✓ Copia simple del Decreto 000404 del 18 de septiembre del 2000 expedido por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEPARTAMENTAL en el que se aclara artículo 27 del Decreto No. 000164 del 27 de marzo de 1974, toda vez que se escribió en forma incorrecta el nombre del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA. (v.fl.31)
- ✓ Copia simple de Acta de Posesión No. 0236 del 4 de abril de 1974 expedida por el DEPARTAMENTO DEL CESAR, donde consta la posesión del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA. (v.fl.s.32)
- ✓ Copia simple de FORMATO ÚNICO PARA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL expedido por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VALLEDUPAR el día 1° de junio de 2017, en la cual se certifica la vinculación del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, dada a partir del año 1974 hasta 1980, como nacionalizado. (v.fl.s.33)
- ✓ Copia simple de la Resolución No. 002939 del 10 de octubre de 1994 expedida por el DEPARTAMENTO DEL CESAR, en donde resuelve nombrar al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA como docente en el Municipio de Pelaya, Cesar. (v.fl.s.34-35)

- ✓ Copia simple de acta de posesión No. 0084 del 13 de octubre de 1994 expedida por el DEPARTAMENTO DEL CESAR, donde consta la posesión del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, con ocasión del anterior nombramiento (v.fl.36)
- ✓ Copia simple de FORMATO ÚNICO PARA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE VALLEDUPAR, el día 25 de agosto de 2016, en la que se acredita la vinculación originada a partir del año 1994 en el orden departamental. (v.fl.37)
- ✓ Copia simple de FORMATO ÚNICO PARA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE SALARIOS del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VALLEDUPAR. (v.fl.38)
- ✓ Copia de registro civil de nacimiento del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, del cual se extrae que nació el día 20 de abril de 1951 y a la fecha cuenta con 68 años de edad.(v.fl.s.39)
- ✓ Copia simple de certificación expedida por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEPARTAMENTAL el día 23 de mayo de 2016, en donde consta que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, tiene vinculación territorial del orden departamental.
- ✓ Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA (v.fl.s.41).

3.5.2. PRUEBAS OBTENIDAS EN EL PERÍODO PROBATORIO:

- ✓ Fotocopia simple de los antecedentes administrativos del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA (v.fl.s. 158-485). El cual contiene:
 1. Copia simple de formato único para expedición de certificado de historia laboral del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la FIDUPREVISORA, el día 3 de septiembre del 2018, en donde consta que su vinculación es nacional (v.fl.s. 159-160)
 2. Copia simple de formato único para expedición de certificado de historia laboral del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la FIDUPREVISORA, el día 2 de junio de 2017, en donde se registra que su vinculación es nacional (v.fl.161)
 3. Copia simple de formato único para expedición de certificado de historia laboral del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la FIDUPREVISORA, el día 2 de mayo del 2017, en donde consta que su vinculación es nacional (v.fl.s.162-163)
 4. Copia simple de certificación del 24 de abril de 2017 por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEPARTAMENTAL en donde consta que el docente DIGNO HACHITO CÓRDOBA tiene una vinculación de orden nacional.(v.fl.s.164)
 5. Copia simple de la Resolución No. 001346 del 27 de abril de 2016 expedida por el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR en donde resuelve

retirar del servicio al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, por tener más de 65 años de edad. (V.fls. 198)

6. Copia Simple de formato único para la expedición de certificado de historia laboral del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, el día 15 de junio de 2016, Consecutivo 704, en donde consta que su vinculación es nacional (v.fls.199-200)
7. Copia simple de certificación de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES DEL MUNICIPIO DE PELAYA, Cesar, del día 21 de abril de 2006 en donde hace constar que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA presto sus servicios al municipio desde el 1 de febrero de 1992 hasta el 20 de febrero de 1994.(v.fls.303)
8. Copia simple de FORMATO ÚNICO PARA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por el FIDUPREVISORA, el día 7 de octubre de 2016, en donde consta que su vinculación es departamental (v.fls. 331-332)
9. Copia Simple de formato único para expedición de certificado de historia laboral del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por la FIDUPREVISORA, el día 25 de agosto de 2016, en donde consta que su vinculación es departamental (v.fls. 334-335)
10. Copia Simple de formato único para expedición de certificado de salarios del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, expedido por el FIDUPREVISORA, el día 25 de agosto de 2016, en donde consta que su vinculación es Departamental (v.fls. 336)
11. Copia simple de Certificado del 23 de mayo de 2016 expedido por el Secretario de Educación municipal de Valledupar en donde certifican que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA está vinculado en el orden departamental.(v.fls. 337)
12. Copia simple de hoja de vida del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA. (v.fls. 369-375)
13. Copia simple de acta de posesión del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA No. 2267 del 10 de abril de 1991, expedida por el DEPARTAMENTO DEL CESAR. (v.fls. 378)
14. Copia simple de la Resolución No. 003359 de fecha 15 de noviembre del 2000 expedida por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEPARTAMENTAL, en la que se resuelve legalizar el traslado del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, para el Instituto Comercial Casimiro Raúl Maestre del Municipio de Valledupar. (v.fls. 386)
15. Copia simple de la Resolución No. 001404 del 11 de junio de 1980, por medio de la cual se acepta la renuncia del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, como maestro de la Escuela Urbana de las Flores del Municipio de Codazzi a partir del 11 de febrero de 1980. (v.fls. 390)

- ✓ Copia simple de certificación expedida por el Secretaría de Educación del DEPARTAMENTO DEL CESAR de fecha 10 de mayo de 2019, en el cual acredita que las Instituciones Educativas Escuela Urbana Las Flórez, Instituto Agropecuario, Colegio Integrado y Colegio Ernestina Castro, son del nivel territorial. (v.fl.s.538)
- ✓ Copia simple respuesta a Oficio No. RO 0343 de fecha 24 de mayo de 2019, en la cual se acredita que la INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL CASIMIRO RAÚL MAESTRE estuvo bajo administración del DEPARTAMENTO DEL CESAR desde la Resolución No. 2352 de 10 de julio de 1999.(v.fl.s 539-551)

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.6.1.- PARTE DEMANDANTE: El apoderado de la parte actora presentó alegatos de conclusión el día 4 de marzo de 2019⁷, reiterando los argumentos expuestos en transcurso del proceso, precisando nuevamente que al cotejar el contenido de las resoluciones atacadas con el contenido del artículo 1° de la Ley 91 de 1989, fácilmente se infiere que estas son contrarias a la ley, pues como se evidencia en las actas de posesión y resoluciones de nombramiento que militan en el proceso, el actor se encuentra vinculado como docente nacionalizado y/o territorial, por lo cual le asiste derecho a la prestación reclamada.

3.6.2.- PARTE DEMANDADA: No presentó escrito de alegatos.

3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: No emitió concepto en esta instancia.

IV. CONSIDERACIONES.-

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia y sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente, para a partir de allí, a la luz de las normas legales pertinentes, de las pruebas legalmente solicitadas, decretadas y allegadas al mismo, adoptar la decisión que en derecho corresponda.

4.1.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer en primera instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo previsto en el numeral 2° del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA-⁸.

4.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

De conformidad con los hechos expuestos en la demanda y su contestación, corresponde a esta Corporación determinar si al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA le asiste derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, atendiendo que si bien conforme a certificación expedida por la SECRETARÍA DE

⁷ Ver Folio 52

⁸ "ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]".

EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR, durante la mayor parte del tiempo laborado su vinculación tuvo carácter nacional.

De concluirse que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA si tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, deberá la Sala establecer si en el asunto bajo examen debe ordenarse el pago de las mesadas causadas desde la fecha en que el demandante adquirió el estatus de pensionado, o por el contrario, declararse la prescripción de las mesadas pensionales no reclamadas oportunamente tal y como lo solicita la Apoderada de la entidad accionada.

4.3.- DE LA PENSIÓN GRACIA Y LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA ACCEDER A ELLA.-

La prestación que se reconoce a algunos docentes denominada "pensión gracia", inicialmente fue concebida como un estímulo para aquellos profesores que prestaran sus servicios en lugares alejados de los centros urbanos, y de esta forma se pudiera prestar el servicio educativo en todo el país.

Inicialmente fue creada por la Ley 114 de 1913 a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen prestado sus servicios al Magisterio por un término no menor de 20 años, norma que estableció condiciones especiales sobre cuantía, posibilidad de acumular tiempos de servicios prestados en diferentes épocas, requisitos que debían acreditarse y autoridad ante la cual debían demostrarse.

Esta normatividad fue parcialmente modificada por el artículo 6º de la Ley 116 de 1928 que extendió el beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública, precisando que se podrían sumar los tiempos de servicio prestados en diferentes épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, a los cuales también podían ser adicionados los tiempos laborados en inspección sobre la instrucción pública, supuesto posteriormente ampliado a los docentes que completaran sus servicios en establecimientos educativos secundarios por disposición expresa de la Ley 37 de 1933.

Finalmente, al eliminarse la figura de la pensión gracia, el literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, previó:

"LEY 91 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1989.

"Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio"

ARTÍCULO 1o. 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 o. 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 antes del 1o. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

PARÁGRAFO. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.

[. . .] ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al lo. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del lo. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.

2. PENSIONES:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 31 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 el Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

B. Para los docentes vinculados a partir del lo. de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del lo. de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo 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 resalta y subraya por fuera del texto original-

En reciente sentencia de unificación por Importancia jurídica (Sentencia CE-SUJ-SII-011-2018⁹), la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13A ordinal 2.º del Reglamento del H. Consejo de Estado, al ocuparse de decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo del 13 de junio de 2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, unificó jurisprudencia sobre los siguientes puntos: i) Reconocimiento pensión gracia; ii) situado fiscal y sistema general de participaciones; iii) naturaleza jurídica de los recursos; iv) fondos educativos regionales (FER); v) docentes nacionales, nacionalizados y territoriales; y vii) prueba de calidad de docente territorial.

En la referida providencia, se concluyó:

“3.4.3.1 Docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

El artículo 1.º de la Ley 91 de 1989, categoriza y define a los docentes oficiales de la siguiente manera:

i) Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno

⁹ Providencia de fecha 21 de junio de 2018, proferida dentro del expediente No. 25000-23-42-000-2013-04683-01, No. Interno: 3805-14., Consejero Ponente Dr. CARMELO PERDOMO CUETER.

nacional.

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

iii) Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1.º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

La importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia.

En cuanto al personal nacional la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.

Por su parte, se entiende por personal nacionalizado (i) aquel que siendo territorial antes del 1.º de enero de 1976 fue objeto del proceso de nacionalización iniciado con la expedición de la Ley 43 de 1975; y (ii) los que a partir de esa fecha se hayan vinculado a una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas en virtud, también, del aludido proceso adelantado por la norma en cuestión (Ley 43 de 1975).

Entre tanto, debe entenderse por personal territorial el vinculado por entidades de ese orden a partir del 1.º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975; esto es, que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por el ente local y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto.

3.4.4. Situación jurídica de los educadores oficiales cuando intervienen los fondos educativos regionales en el acto de vinculación.

En este punto de la discusión, resulta relevante abordar la temática desde la órbita del siguiente interrogante: ¿deben ser considerados como docentes nacionales todos aquellos en cuya vinculación haya intervenido el respectivo fondo educativo regional, indistintamente de que su vínculo con el servicio oficial se haya efectuado en calidad de educador nacionalizado o territorial, por cuanto los recursos que administraba dicho fondo tenían su origen o fuente en la Nación, y en virtud de ello negar el reconocimiento a la pensión gracia?

La postura que en esta oportunidad prohíja la Sala respalda una tesis contraria a la que se deriva del interrogante planteado, si se tienen en cuenta las vicisitudes presupuestales ya analizadas, relativas a la naturaleza de los recursos girados a las entidades territoriales en virtud de la figura jurídica de origen constitucional, que concierne al situado fiscal

Así, desde la creación de los fondos educativos regionales (Decreto 3157 de 1968) se está dando aplicación a las figuras jurídicas de descentralización administrativa (artículo 36 idem) y autonomía territorial (artículo 32 ibidem), como también, aunque sin mencionarlo, al situado fiscal consagrado por primera vez en la reforma constitucional de 1968.

De esta manera, las autoridades territoriales, como administradoras de los fondos educativos regionales —artículo 31 del Decreto 3157—, mediante una contabilidad especial debían manejar en forma separada de sus fondos comunes los dineros aportados tanto por la Nación como por los departamentos, el Distrito Especial y los municipios, para cubrir las erogaciones derivadas de los referidos fondos

educativos —artículos 29 y 32 idem—.

Desde ese momento se empieza a notar cómo los recursos provenientes de la Nación, cedidos a las entidades territoriales, eran incorporados a los presupuestos locales como de su propiedad exclusiva —renta exógena—, para el funcionamiento de los respectivos fondos educativos regionales.

Esa situación tampoco fue ajena a la Ley 46 de 1971¹⁰, como quiera que la totalidad de los recursos del situado fiscal, transferidos o cedidos por la Nación a las entidades territoriales, debían ser invertidos por los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá en los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria, no obstante que la administración de esos recursos correspondía a los fondos educativos regionales (artículo 5 ib), sin que las autoridades territoriales perdieran la competencia del manejo administrativo de los aludidos fondos educativos (artículo 31 del Decreto 3157).

La situación tampoco varió con la nacionalización de la educación primaria y secundaria que oficialmente prestaban los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y las comisarías, de que trata la Ley 43 de 1975, dado que la administración de los recursos para atender la referida nacionalización continuó en los fondos educativos regionales —artículo 6 ibidem—; se insiste, sin que las autoridades territoriales perdieran la competencia del manejo administrativo de los aludidos fondos educativos.

Por su parte, aunque no de manera sustancial, la situación varió con la descentralización de la administración de los planteles educativos nacionales en los fondos educativos regionales (Decreto 102 de 1976), pues se creó la figura de la junta administradora de esos fondos, integrada por el representante legal de la respectiva entidad territorial, los secretarios de educación y hacienda, el delegado permanente del Ministerio de Educación, y un representante del Magisterio, entre otros, y se fijó en los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde del Distrito Especial de Bogotá la facultad de ejecutar las decisiones de las referidas juntas administradoras.

Pese a ello, continuó la transferencia o cesión de recursos del situado fiscal a las entidades territoriales en las condiciones ya anotadas (artículos 9, 10 y 11 del Decreto 102 de 1976), pero con la novedad de que la administración de esos recursos no dependía únicamente del representante legal de la respectiva entidad territorial, sino también de los demás servidores que integraban la junta administradora de los fondos educativos regionales.

Es de resaltar, de acuerdo con el análisis de algunas de las funciones previstas para las juntas administradoras de los fondos educativos regionales en el artículo 4.º del Decreto 102 de 1976, que así como dicha junta proponía al Gobierno central la creación de nuevos cargos docentes de carácter nacional, cuya administración haya asumido el FER (letra f. ib), lo propio acontecía con el Gobierno departamental (letra g. idem), con la diferencia de que en este último caso, colige la Sala, la creación de las nuevas plazas era de naturaleza territorial (departamental) mas no nacional, cuyos gastos también eran asumidos por el FER.

Tampoco debe perderse de vista que así como los cargos docentes de los planteles nacionales, cuya administración fue delegada en los entes territoriales por virtud del Decreto 102 de 1976, continuaban siendo nacionales y seguían sometidos al régimen salarial y prestacional de ese orden (artículo 12 ibidem); lo mismo debe predicarse de los educadores territoriales y nacionalizados, por cuanto la situación jurídica de estos últimos cobra relativa distancia de los primeros.

¹⁰ «Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional».

Ello se infiere de la diferencia establecida por el legislador, al definir entre los docentes oficiales quiénes ostentan la calidad de educadores nacionales, nacionalizados y territoriales (artículo 1.º de la Ley 91 de 1989).

Las premisas normativas que anteceden continuaron vigentes inclusive con la expedición de la Ley 24 de 1988 (modificada por la Ley 29 de 1989), que a lo ya regulado asignó a los representantes legales de las entidades territoriales la función de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados.

En esa medida, (i) se mantuvo incólume la transferencia o cesión de recursos del situado fiscal¹¹ a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales —artículo 60 de la Ley 24 de 1988—; (ii) la administración del FER continuó en el representante legal de la entidad territorial respectiva, así como las funciones de ordenador de gastos y ejecutor de las decisiones de la junta administradora del FER —parágrafo 1 del artículo 60 ibidem—; (iii) y, al igual que la Nación, las entidades territoriales seguían destinando recursos para el funcionamiento de los fondos educativos regionales, los cuales debían ser manejados, incluso, de manera separada (inciso 2.º del artículo 60 idem).

Desde otra perspectiva, con la expedición de la Constitución de 1991 y la posterior entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993, reglamentaria del artículo 356 de la Carta, se presentaron cambios significativos frente al situado fiscal, en lo que guarda relación directa con los fondos educativos regionales.

De esta forma, los fondos educativos regionales debían ser incorporados a la estructura administrativa de las entidades territoriales, así como la consecuente administración de los recursos provenientes del situado fiscal para tal fin, los cuales también «pasaron a incorporarse a los presupuestos de [los entes locales]»¹², previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley 60 de 1993, es decir, mientras se certificaban en materia educativa.

Pese a ello, esto es, mientras las entidades territoriales acreditaban el cumplimiento de los aludidos requisitos para que fueran certificadas en materia educativa (Decreto 2676 de 1993), los recursos que ingresaban a los presupuestos de los entes locales, provenientes del situado fiscal para atender los gastos que generaban los fondos educativos regionales, debían administrarse con la intervención técnica y administrativa de la Nación por intermedio de la respectiva Cartera (artículo 15, inciso 2.º, de la Ley 60 de 1993).

Asimismo, se precisa que la circunstancia descrita en el párrafo que antecede, por sí sola, no alcanza a enervar la autonomía de que gozan las entidades territoriales para administrar sus recursos (artículo 287-3 de la Carta Política), dado que conforme a las reglas del situado fiscal estos ingresaban de manera efectiva a sus presupuestos, como sus propietarios directos, pese a la limitante ya advertida, para costear los gastos que generaban los fondos educativos regionales.

Esta Sala de Decisión acogerá los planteamientos esbozados en la sentencia de unificación citada previamente, y decidirá el caso que nos ocupa aplicando los mismos.

¹¹ De conformidad con el inciso segundo del artículo 60 de la Ley 24 de 1988, entre los recursos que debe girar la Nación a las entidades territoriales para atender los gastos que generan los **fondos educativos regionales** se encuentran los establecidos en la Ley 12 de 1986, esto es, los relativos a la cesión de impuestos a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA).

¹² Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, sentencia de 3 de noviembre de 2011, radicación 25000-23-24-000-2002-00482-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

4.4.- CASO CONCRETO.-

Para efectos de determinar si el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA reúne los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, es menester indicar, que en cuanto a la edad, está acreditado que nació el día 20 de abril de 1951, por lo tanto cumplió 50 años de edad el 20 de abril de 2001, lo que quiere decir que para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia (22 de noviembre de 2016), tenía acreditado este requisito.

En segundo lugar, en cuanto al requisito de la buena conducta, con la demanda no fue aportada declaración jurada que diera cuenta de haber desempeñado su labor docente con honradez, consagración, y buena conducta, no obstante lo anterior, hecha la revisión de la hoja de vida que reposa en el plenario a folios 161 a 473 no se encontró documento alguno que diera cuenta que haya sido sancionado disciplinariamente o de otro tipo, derivadas de conductas deshonorosas por lo cual se estima que este requisito se encuentra satisfecho.

Ahora bien, en cuanto al tiempo de servicio, de la relación probatoria transcrita observa este Tribunal, que el señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA se desempeñó como docente durante 20 años, como se pasa a detallar:

- ✓ Del 4 de abril de 1974 hasta el 11 de junio de 1980 en la Escuela de Varones de La Gloria - Cesar. (v.fl.159)
- ✓ Del 10 de abril de 1991 hasta 10 de octubre de 1994, en el Instituto Agropecuario de Pueblo Bello – Cesar. (v.fl.159)
- ✓ Del 13 de octubre de 1994 hasta el 12 de mayo de 2016, en Colegio Ernestina Castro de Pelaya – Cesar. (v.fl.159)

De acuerdo con las reglas jurisprudenciales fijadas por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado en los acápites precedentes, se puede probar la calidad de docente territorial, de las siguientes maneras:

1. Con la 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.
2. Con la 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.

No obstante lo anterior, en la aludida providencia se definió que 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 nacionalizado.

En tal sentido, la Sala de Decisión analizará en el caso concreto con el fin de determinar si los periodos de tiempo descritos previamente deben ser computados para efectos de la pensión gracia; al efecto, es necesario examinar los elementos probatorios sustento de los fundamentos fácticos de la parte demandante, así:

A folio 33 del expediente reposa certificación de historia laboral aportada por la parte actora y expedida por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR el día 1° de junio de 2017, en la que se acredita que la vinculación del

señor Hachito Córdoba durante el interregno comprendido entre el 4 de abril de 1974 y el 1° de junio de 1980 es de tipo nacionalizada.

Del mismo modo, reposa a folio 37 certificación de Historia Laboral emitida por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VALLEDUPAR el día 25 de agosto de 2016 y a portada con la demanda, en la que se indica que desde el año 1974 hasta el año 2016 el demandante mantuvo una vinculación del orden departamental.

Con ocasión del decreto de pruebas, en el proceso se logró obtener nueva certificación de la historia laboral del demandante con fecha de expedición del 3 de septiembre de 2018, la cual se hace visible a folio 159 del expediente en la que se certifica que su vinculación desde el año 1974 hasta el año 2016 es de tipo nacional.

De acuerdo con lo anterior, la Sala evidencia la expedición de certificaciones contrarias, emitidas en diferentes años que no brindan certeza sobre la real naturaleza de la vinculación del demandante.

Ahora bien, revisando la hoja de vida del demandante se pudo advertir a folio 164 una constancia expedida por Profesional Universitario de la Secretaría de Educación de Valledupar de fecha 24 de abril de 2017, en la que se pone en conocimiento que debido a un error involuntario fueron emitidos certificados de fecha 25 de agosto de 2016, 7 de octubre de 2016 y 23 de enero de 2017 en los que se deja constancia que la vinculación del demandante era Territorial Departamental, pero de acuerdo con su nombramiento su vinculación era del orden nacional.

De igual manera, el Secretario de Educación de Valledupar reiteró lo anterior a folio 166 del paginario, precisando que con destino a FIDUPREVISORA esa dependencia había emitido certificación de la vinculación originada del nombramiento realizado por medio de la Resolución N° 000262 de 3 de febrero de 1994 como del orden departamental, siendo que en su lugar ella correspondía a una del orden nacional, considerando que de acuerdo a lo previsto en la Ley 91 de 1989 los docentes que se vinculen con posterioridad al 1° de enero de 1990 tiene la calidad de docentes nacionales.

También obra como prueba en el expediente, el oficio de fecha 6 de junio de 2018 remitido por la Secretaría de Educación de Valledupar, en el que indica que de acuerdo con la vinculación observada en el Formato Único para la expedición de certificado de Historia Laboral de fecha 3 de septiembre de 2018, la vinculación del señor HACHITO CÓRDOBA es de tipo Nacional, de acuerdo con la fecha de su nombramiento, el cual se efectuó conforme a la Ley 91 de 1989. (v.fl.158)

Igualmente se precisó en el oficio antes mencionado, que al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA se le cancelaron sus salarios con cargo al situado fiscal o recursos del Sistema General de Participaciones, y las prestaciones y salarios que percibió fueron prima de navidad, prima de servicio y prima de vacaciones y las cesantías se le cancelan de acuerdo a lo normado en la Ley 91 de 1989 es decir de forma anualizada por ostentar una vinculación del orden nacional.

En aras de dilucidar aspectos relacionados con la naturaleza de las instituciones educativas en las que laboró el demandante, por medio de auto para mejor proveer se realizaron ciertos requerimientos a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE VALLEDUPAR Y DEPARTAMENTAL DEL CESAR, quienes aportaron las pruebas que se pasan a relacionar:

A folio 538 obra respuesta remitida por el DEPARTAMENTO DEL CESAR en la que acredita que realizada una búsqueda en el sistema informativo “buscando colegio” del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, pudo encontrar que las instituciones educativas Escuela Urbana las Flores de Codazzi, Instituto Agropecuario de Pueblo Bello, Colegio Nacionalizado Integrado de Pelaya y el Colegio Ernestina Castro de Aguilar de Pelaya, corresponden a escuelas Oficiales del Nivel territorial Departamental del Cesar, destacando que respecto a la Institución Educativa Escuela de Varones del Municipio de la Gloria - Cesar no pudo obtener información alguna.

Asimismo milita a folio 539, respuesta allegada el día 27 de mayo de 2019 por parte de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VALLEDUPAR, en la que informa que la Institución Educativa Oficial CASIMIRO RAÚL MAESTRE estuvo bajo la administración del departamento del Cesar desde la certificación del departamento por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, la cual se dio por medio de la Resolución N° 2352 de 10 de julio de 1997 y se encuentra siendo manejada por el Municipio de Valledupar desde el año 2002, fecha en la que el municipio fue certificado para el manejo de la educación mediante la Resolución N° 2753 de 3 de diciembre de 2002.

Así las cosas, y no existiendo en el proceso certeza de la naturaleza de la vinculación territorial o nacionalizada del demandante, se procederá a transcribir los actos administrativos de nombramiento a fin de contar con otros elementos de juicio que permitan resolver este asunto:

“[...] REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CESAR
GOBERNACIÓN
Decreto No. 000164 de 1974 de 27 de marzo de 1974

Por el cual se hacen unos nombramientos y traslados de maestros de primaria.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR
En uso de sus atribuciones legales,

DECRETA:

“[...] ARTICULO 27. – Nómbrase al señor DIGNO ACHITO (Nor.sup.), como maestro de enseñanza primaria, segunda categoría de la escuela urbana de Varones de La Gloria, en reemplazo de LUIS NOVOA GARCIA, quien o aceptó el cargo.[...]

[...] dado en Valledupar, Cesar a

SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: MANUEL GERMAN CUELLO

DELEGADO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN: JORGE ELIECER RINCON[...]

El segundo nombramiento se dio en los siguientes términos:

“[...] REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CESAR
GOBERNACIÓN
Resolución No. 002939 de 10 de octubre de 1994

Por el cual se nombra a docentes contratados por el Municipio de PELAYA de conformidad con lo establecido por la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994.

EL PRESIDENTE DE JUNTA ADMINISTRADORA DEL FER DEL CESAR EN
USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES Y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 60 de 1993 en su art. 6, parágrafo 1°. Dispone “Los docentes temporales vinculados por contrato a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 que llenen los requisitos de la carrera docente, serán incorporados a las plantas de personal de los departamentos o de los distritos en donde vienen prestando sus servicios, previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal. La vinculación de los docentes temporales será gradual, pero deberá efectuarse de conformidad con un plan de incorporación que será proporcional al incremento anual del situado fiscal y con recursos propios de las entidades territoriales y en un término no mayor a los seis años contados a partir de la publicación de la presente ley.

Que la financiación de esta incorporación se hará con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuesto por la Ley, más el aporte de los departamentos, Los Distritos y los municipios. Todo esto en concordancia con el art. 173 de la Ley general de Educación.

Que para este caso la financiación se hará con recursos del situado fiscal y el municipio de pelaya en un 70% y 30% respectivamente.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Nómbrase a los siguientes docentes en el Municipio de pelaya:

NOMBRE	GRADO
GORDILLO GUERRA LIDA ESTHER	1°.
VILLA DAZA EVERLIDES MARÍA	1°.
HACHITO CORDOBA DIGNO	9°. [...]

De acuerdo con lo anterior, se hace imperioso traer a colación las conclusiones expuestas en la sentencia de unificación emitida por la Corte de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa anteriormente citada, en aras de definir la naturaleza de la vinculación del demandante durante su último periodo laborado.

“[...]3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

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

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

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

iv) Así como los fondos educativos regionales atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados¹³, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —situado fiscal— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal¹⁴; 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 esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.

En los anteriores términos ha de entenderse rectificada cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de subsección en el pretérito.” – Sic- -Se resalta y subraya-

Para la sala no existe duda respecto a la certificación expedida por el Municipio de Valledupar el día 1° de junio de 2017 visible a folio 33, con la cual se acredita la naturaleza nacionalizada del demandante respecto a su vinculación para el año 1974, como quiera que el oficio aclaratorio emitido a Fiduprevisora por parte de la Secretaría de Educación de Valledupar aclara las certificaciones que datan del 25 de agosto de 2016, 7 de octubre de 2016 y 23 de enero de 2017 en los que certificaron la vinculación del demandante como Territorial Departamental, pero de acuerdo con su nombramiento su vinculación es del orden nacional, haciendo referencia a la vinculación originada del nombramiento realizado por medio de la Resolución N° 000262 de 3 de febrero de 1994, cumpliéndose así con el requisito de la vinculación previa a 31 de diciembre de 1980 como docente territorial o nacionalizado.

¹³ Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

¹⁴ Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que el periodo que se encuentra en discusión es el relativo a la vinculación data a partir del año 1994, ya que existen certificaciones contrarias respecto del mismo, frente a lo cual debe precisarse que por el hecho que los recursos con los cuales le fueron cancelados los salarios al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA provinieran del situado fiscal, hoy Sistema General de Participaciones, no resulta determinante para concluir que su vinculación es de tipo nacional, pues dichos recursos de una u otra manera pasaron a hacer parte de las rentas del departamento como se expuso en la cita que antecede, lo que deja sin sustento lo precisado por municipio de Valledupar en el Oficio de fecha 6 de junio de 2018 (v.fl.158)

Ahora bien, no puede perderse de vista que de acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría de Educación del departamento del Cesar, las Institución Educativa ERNESTINA CASTRO DE AGUILAR, donde comenzó a laborar el demandante en el año 1994 es del nivel territorial, por lo tanto no podría afirmarse que la plaza docente ocupada por el señor HACHITO era de naturaleza nacional.

Así las cosas, pese a que la Secretaría de Educación de Valledupar en su certificación informe la vinculación del demandante como del orden nacional, esta Corporación debe apartarse de ella en atención a la nueva línea jurisprudencial trazada por el Honorable Consejo de Estado, por lo que la Sala concluye que es procedente acceder a la declaratoria de nulidad de los actos demandados, y ordenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, a partir de la fecha de adquisición de su estatus pensional, esto es, a partir del 3 de febrero de 2004, al haber acreditado 20 años de servicio como docente oficial y 50 años de edad (20 de abril 2001).

Se precisa que esta prestación deberá ser liquidada con una tasa de retorno del 75%, aplicada sobre el promedio de la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de prestación del servicio¹⁵, incluyendo los reajustes a que tenga derecho conforme lo dispone la Ley 71 de 1988 y las normas que la complementen o modifiquen.

A las sumas que resulten a favor de la parte demandante, se le deberá aplicar la siguiente fórmula, que ha sido debidamente sustentada por el H. Consejo de Estado y que tiene por objeto traer a valor presente las sumas que dejó de recibir la accionante, protegiéndose así a la persona de los altos índices de desvalorización monetaria a que está sometido nuestro país desde hace muchos años:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte demandante desde la fecha a partir de la cual se originó la obligación, por la suma que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente en la fecha de ejecutoria de ésta sentencia), por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

¹⁵ Ver sentencias de 6 de octubre de 2011, proceso No. 2054-2010, y de 10 de julio de 2014, proceso No. 1767-2012. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, proferidas por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se debe aplicar en forma separada mes por mes, para cada mesada pensional teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellos.

En caso de no haberse pagado la totalidad de los aportes de ley, la UGPP queda facultada para efectuar las compensaciones a que haya lugar al momento de pagar las mesadas correspondientes.

Ahora bien, atendiendo que la reclamación presentada por la demandante data de el día 22 de noviembre de 2016, y teniendo en cuenta que desde la fecha de obtención del estatus hasta la misma han transcurrido más de 3 años, se entiende configurada la prescripción trienal de las mesadas no reclamadas oportunamente, es decir que se declaran prescritas las mesadas desde el 3 de febrero de 2004 hasta el 22 de noviembre de 2013, lo anterior de acuerdo con lo previsto en los artículos 42 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

4.4.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, ARTÍCULO 188 DEL CPACA.-

Finalmente, no se condenará en costas y agencias de derecho, atendiendo que conforme a lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, 365 y 366 del Código General del Proceso, no se advierte la causación de costos extraordinarios en el trámite del proceso, ni conductas de las partes tendientes a dilatar o demorar la actuación, y tampoco aparecen objetivamente causados gastos que justifiquen la imposición de condena por este concepto.

DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declárese no probada la excepción de "*Falta de requisitos pensionales (pensión gracia) o inexistencia de la obligación*" propuesta por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declárese probada la excepción de prescripción de las mesadas no reclamadas oportunamente propuesta por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, con efectos entre el 30 de septiembre de 2011 hasta el 25 de julio de 2013.

TERCERO: Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 19548 del 12 de mayo de 2017, RDP 027052 del 30 de junio de 2017 y RDP 030389 del 28 de junio de 2017, proferidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, actos a través de los cuales se negó el reconocimiento y pago de la "pensión mensual vitalicia de jubilación gracia" a favor del señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, en virtud de las motivaciones de esta sentencia.

CUARTO: En consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, reconocer y pagar una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia al señor DIGNO HACHITO CÓRDOBA, con inclusión de todos los factores salariales que acreditó durante el año inmediatamente anterior al de la causación del derecho (3 de febrero de 2004); así mismo se deberá descontar el valor de los aportes no realizados, sobre los factores salariales certificados, si hubiere lugar a ello.

QUINTO: En atención a la prescripción trienal configurada, reconocer y pagar las mesadas pensionales a que tiene derecho la accionante desde el 22 de noviembre de 2013, en el porcentaje y los factores mencionados en el ordinal anterior, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

SEXTO: ORDENAR la indexación de las sumas debidas de conformidad con la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{índice Final}}{\text{índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la parte demandante desde la fecha a partir de la cual se originó la obligación, por la suma que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente en la fecha de ejecutoria de ésta sentencia), por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se debe aplicar en forma separada mes por mes, para cada mesada pensional teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellos.

SÉPTIMO: No condenar en costas y agencias en derecho conforme a lo expuesto en la parte motiva.

OCTAVO: A esta decisión se le deberá dar cumplimiento en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

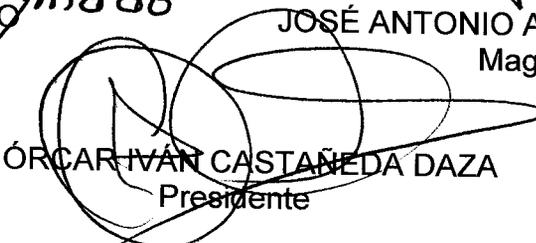
NOVENO: En firme esta providencia, archívese el expediente y remítase copia de la misma a la entidad demandada y al Ministerio Público. Dentro del mismo término deberá liquidarse la cuenta de costas del proceso, con el objeto de determinar si existe algún remanente que deba ser objeto de devolución a la parte actora.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de Decisión efectuada en la fecha. Acta No. 086


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado


ÓSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Presidente