



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SALA DE DECISIÓN TRES**

Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA

Villavicencio, 15 de abril de 2021.

Radicación: 50001-33-33-000-2015-00029-01
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: CÉSAR AUGUSTO MATTAR CALDERÓN
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema: PENSIÓN GRACIA

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en audiencia inicial celebrada el 2 de diciembre de 2015, que falló:

«PRIMERO: *NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el señor CESAR AUGUSTO MATTAR CALDERON contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-*

SEGUNDO: *CONDENAR EN COSTAS a la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva. Se fijan las agencias en derecho en la suma de QUINIENTOS MIL PESOS (\$500.000).*

TERCERA: *Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del proceso, previa devolución del remanente por concepto de gastos ordinarios del proceso a que haya lugar, conforme comprobante de egreso visible a folio 48 del expediente.»*

I. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

El 13 de mayo de 2014, César Augusto Mattar Calderón solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia, por considerar que reunía los requisitos legales.

La UGPP, mediante Resolución 23583 del 29 de julio de 2014, negó la solicitud, por considerar que las vinculaciones laborales del demandante eran de carácter nacional y que las mismas no podían ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia.

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la resolución del 29 de julio de 2014, el cual fue resuelto mediante la Resolución 30093 del 30 de septiembre de 2014, que confirmó la resolución impugnada.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

1. CUESTIÓN PREVIA

Con ocasión del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021¹, del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se asignó el presente proceso a este despacho; razón por la que se avoca su conocimiento en el estado en que se encuentra y se procede a dictar sentencia.

2. LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, César Augusto Mattar Calderón, mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

«**PRIMERA:** Que son nulas las resoluciones números 23583 del 29 de julio de 2014 y No. 30093 del 30 de septiembre de 2014 mediante las cuales se le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor de mi representado (a).

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la Nulidad, se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP- a reconocer y pagar al (a) señor (a) **CESAR AUGUSTO MATTAR CALDERON** identificado (a) con la cédula de ciudadanía No. **18.260.315** la Pensión Gracia Vitalicia de Jubilación a partir del día siguiente al de haber cumplido (20) años de servicio a la educación y cincuenta (50) de edad, cuyas mesadas iniciales deben ser liquidadas en cuantía equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de lo devengado por concepto de sueldos y demás factores salariales en el último año de servicios inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, junto con los reajustes legales correspondientes

TERCERA: Que la pensión decretada sea justada en los términos **del artículo 53 de la Constitución Política** hasta la fecha de ejecutoria de la providencia, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha a partir de la cual se ordena el reconocimiento y pago de la pensión, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, haciendo la claridad que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CUARTA: Declarar prescritas las mesadas anteriores al 13 de mayo de 2011.

QUINTA: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A y C.C.A.

SEXTA: Se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP- al pago de las **costas** del proceso de conformidad con el artículo 188 del C.P.A y C.C.A.

¹ Por medio del cual se establece una homologación y la redistribución de procesos en aplicación del Acuerdo PCSJA-20-11686 del 10 de diciembre de 2020, en el Tribunal Administrativo del Meta.

a) Normas violadas

El demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política, artículos 2, 6, 13, 53 y 58.
- Ley 114 de 1913.
- Artículo 6 de la Ley 116 de 1928.
- Ley 37 de 1933.
- Ley 91 de 1989.
- Artículo 6 de la Ley 60 de 1993.
- Artículo 279 de la Ley 100 de 1993.
- Artículo 115 de la Ley 115 de 1994.
- Decreto 081 de 1976.
- Ley 1437 de 2011.
- Artículo 21 del Código Sustantivo de Trabajo - CST.

b) El concepto de la violación

Violación de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989

El demandante señaló que estuvo vinculado al servicio docente antes del 1 de enero de 1981. Aseguró haber laborado por más de veinte (20) años en la docencia oficial con tipo de vinculación territorial, departamental y municipal, en los siguientes cargos:

- En forma continua del 5 de febrero de 1973 al 7 de febrero de 1975, como profesor en la Escuela rural de Miraflores del Municipio de Puerto Carreño (Vichada), nombrado por la Comisaría Especial del Vichada, mediante Decreto Comisarial 150 del 5 de febrero de 1973, tipo de vinculación, hoy departamental.
- En forma continua del 1 de abril de 1991 al 2 de abril de 2014, como maestro de la Escuela de Hormigas (Vichada), nombrado por el Alcalde Mayor de Puerto Carreño, mediante Decreto Municipal ,008 del 1 de abril de 1994, tipo vinculación municipal.

Afirmó que, para el 29 de marzo de 2009, de conformidad con las vinculaciones laborales, había alcanzado 20 años de servicio y 50 años de edad, por lo que, en su criterio, tenía el status jurídico de pensionado y le asistía el derecho a que la UGPP le reconociera y pagara la pensión gracia.

Afirmó que las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 fueron violadas al negarle la pensión, argumentando que los tiempos de servicio fueron prestados con nombramiento del orden nacional, cuando en realidad fueron con nombramientos de carácter departamental y municipal.

Señaló que, según el artículo 1 de la Ley 94 de 1989, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, definió el personal vinculado de la siguiente manera:

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.

Indicó que la citada norma es clara respecto al tema en controversia, y que quedó demostrado que nunca fue vinculado por nombramiento proveniente del Gobierno nacional.

Violación de los artículos 2, 6, 13, 25, 53, 53 y 58 de la Constitución Política

Adujo que el artículo 2 de la Constitución manifiesta, entre otros, que son fines del estado garantizar la afectividad de los principios y derechos consagrados en la misma y que las autoridades están instituidas para proteger en su vida y honra a todas las personas residentes en Colombia. Sin embargo, consideró que las decisiones tomadas por la UGPP, desconocen el respeto a los derechos adquiridos de los administrados.

Afirmó que la UGPP quebrantó el artículo 6 de la Constitución Política, al omitir dar cabal cumplimiento a las normas que regulan lo relacionado con la pensión mensual vitalicia de jubilación.

Señaló que la UGPP vulneró el artículo 13 *ibídem*, al desconocer el derecho de igualdad del que gozan todos los ciudadanos y que establece que las actuaciones del Estado se regirán implementando las mismas libertades y oportunidades para todos.

Indicó que el derecho a la pensión es un derecho principal que emana directamente del derecho al trabajo, y que al no reconocerse como tal se vulnera el artículo 25 de la Constitución Política.

Argumentó que el artículo 53 de la Constitución señala que el estatuto del trabajo debe tener en cuenta, por lo menos, algunos de los principios mínimos fundamentales, entre los que se encuentra la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos, el de la situación más favorable al trabajador en caso de duda e interpretación de las fuentes formales de derecho.

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que los actos demandados conservan su presunción de validez y surten plenamente sus efectos jurídicos.

Manifestó que la entidad no está obligada a reconocer la pensión gracia, por cuanto el demandante no cumple con los requisitos para acceder a la pensión reclamada, ya que su vinculación fue posterior al año 1980 y antes de ese año no tuvo la calidad de docente.

Argumentó la prescripción de los derechos laborales, conforme a los artículos 102 de Decreto 1848 de 1969 y 151 del Código de Procedimiento Laboral - CPL, por considerar que la presunta interrupción no versa sobre un derecho concreto que Cajanal EICE en liquidación haya reconocido, sino sobre una mera expectativa.

Señaló que el demandante no cumplió con el lleno de los requisitos exigidos por la ley, por lo que se estaría pretendiendo lo no debido.

Por último, solicita no condenar en costas a la entidad.

4. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en audiencia inicial celebrada el 2 de diciembre de 2015, emitió sentencia dentro del presente asunto, en la que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.

El *a quo* efectuó un recuento de la normatividad aplicable al caso, especialmente lo estipulado en los artículos 1 y 4 de la Ley 114 de 1993, y concluyó que la pensión gracia se constituyó en un beneficio para los docentes a cargo de la Nación, encaminado a aminorar la desigualdad existente entre estos, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional que devengaban salarios superiores.

Argumentó que los docentes nombrados a través de los Fondos Educativos Regionales – FER se consideran vinculados a la Nación. Lo anterior, debido a que estos fondos fueron creados por el artículo 29 del Decreto 3157 de 1968, como cuentas especiales pertenecientes a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, constituidos por los aportes de la Nación, los departamentos, el Distrito Capital y los municipios para atender al sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación elemental, media y de carreras intermedias.

Que el artículo 12 *ibidem* dispuso que los cargos docentes y administrativos de los planteles nacionales, cuya administración se delega por virtud de ese decreto, son cargos nacionales y, en consecuencia, los somete al régimen salarial y prestacional del orden nacional docente o administrativo correspondiente.

Así, consideró que el periodo laborado por la parte actora no puede ser tenido en cuenta al momento de calcular el tiempo de servicio para la pensión gracia de jubilación, por cuanto el accionante estuvo vinculado en su actividad como docente a través de los FER y que dicha vinculación es considerada de carácter nacional, razón por la cual no tiene derecho al reconocimiento y pago de la citada pensión.

5. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia y sustentó el recurso en los términos que a continuación se sintetizan:

Argumentó que los FER fueron creados como instrumento de pago a los maestros, y que los aportes eran nacionales, departamentales y municipales, por lo que no se puede aseverar que el pago hecho al demandante era con dineros de la nación.

Precisó que los FER ya no existen y que es la Fiduprevisora S.A, como administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la actualidad, la encargada de pagar a los docentes nacionales, nacionalizados, territoriales, departamentales, municipales y distritales, siendo la misma función que cumplían los citados fondos, solo ser entes pagadores.

Indicó que, en su criterio, para destrabar el problema jurídico planteado, se debería establecer el tipo de vinculación que sostuvo el docente y que dicha labor debe ser realizada por el operador judicial y no por el funcionario administrativo a través de un certificado de tiempo de servicio.

Dijo que el Consejo de Estado² se pronunció respecto del tema en los siguientes términos:

² Sentencia de 28 de junio de 2012. Radicado: 76001-23-31-000-2009-00657-01, Consejo Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

«(...)

Al respecto, es oportuno indicar que “el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del Establecimiento Educativo en donde se presten los servicios, sino el Ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden los pagos respectivos”

(...)»

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora no alegó de conclusión.

La UGPP reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no rindió concepto.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo del Meta es competente, en segunda instancia, para decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del demandante, contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el 2 de diciembre de 2015.

En los términos del recurso de apelación, la Sala decidirá si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, por el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. Y, como consecuencia de ello, si hay lugar a declarar la nulidad de las resoluciones 23583 del 29 de julio de 2014 y 30093 del 30 de septiembre de 2014, expedidas por la UGPP, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión.

Para resolver lo anterior, se analizará: i) el régimen jurídico y jurisprudencial de la pensión gracia; ii) la liquidación de la pensión gracia y, iii) el caso concreto.

2. DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL DE LA PENSIÓN GRACIA

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

Se le conoce como pensión gracia, en tanto *«que constituye un privilegio gratuito ya que la Nación hace el pago sin que el docente haya trabajado para ella³»*, y su propósito es compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación.

La pensión gracia fue creada a través de la Ley 114 de 1913, la cual, en el artículo 1, consagró:

³Sentencia del Consejo de Estado de 29 de agosto de 1997, Magistrado Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda

«ARTÍCULO 1º.- Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.»

Con la expedición de la Ley 116 de 1928, se extendió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de escuelas normales e inspectores de instrucción pública de la siguiente manera:

«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 contemplan la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.»

Posteriormente, la Ley 37 de 1933 amplió el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Y, finalmente, la Ley 91 de 1989, *«por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio»*, dispuso, en materia de pensiones, lo siguiente:

«Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

2. Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación. B. Para los docentes vinculados a partir del 1. de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o. de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá 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.»

De lo anterior se desprende, entonces, que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia, siempre y cuando cumplan la totalidad de los requisitos previstos en el régimen aplicable y estuviesen vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, prestación social que es compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de que esta se encuentre a cargo total o parcialmente de la Nación.

A *contrario sensu*, los docentes nacionales y nacionalizados, vinculados a partir del 1 de enero de 1981, y los docentes nombrados desde el 1 de enero de 1990, solo tienen derecho a recibir una pensión ordinaria de jubilación.

Sobre el particular, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de agosto de 1997⁴, determinó que estaban excluidos de dicho reconocimiento los docentes nacionales, así:

«(…)

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, radicado S-699, Consejero ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

El artículo 1° de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

"Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley".

El numeral 3 Del artículo 4. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...".

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales. » (Negrita y subrayas fuera de texto)

Igualmente, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018⁵, frente a los requisitos para adquirir la pensión gracia y la distinción entre docente nacional, nacionalizado y territorial, expresó:

«(...)

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.

(...)

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 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

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, , radicado 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14), consejero ponente Carmelo Perdomo Cueter.

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.»*

Así mismo, en la citada sentencia, se establecieron las siguientes pautas jurisprudenciales:

«(...)

iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos 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 (artículo 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2º, de la Ley 24 de 1988.

(...)

“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 del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto 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.*

(...))»

Por lo anterior, y conforme el régimen jurídico y jurisprudencial aplicable al reconocimiento de la pensión gracia a favor de los docentes locales y regionales, es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la norma, esto es: **1)** 20 años de servicio, sin que pueda tenerse en cuenta el tiempo durante el cual prestó servicios como docente nacional; **2)** 50 años de edad; **3)** Honradez y consagración en los empleos desempeñados, y **4)** Buena conducta.

Del mismo modo, no se puede 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 del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional y asimismo, cuando este certifica la vacancia del cargo junto 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.

2.1. DE LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN GRACIA

En lo referente a la liquidación de la pensión gracia, se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4 de 1966, que dispone:

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

Ahora, sobre la forma en la que debe liquidarse la pensión gracia, el Consejo de Estado analizó dicho asunto, al concluir que la pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de conformidad con la Ley 4 de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, por cuanto, expresamente, el artículo 1 (inciso 2) de la Ley 33 de 1985 excluyó las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto⁶.

3. EL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, el argumento presentado por el *a quo* para negar las pretensiones de la demanda, estuvo soportado en tesis que afirmaba que los docentes nombrados a través de los Fondos Educativos Regionales – FER se consideran vinculados a la Nación.

Lo anterior, debido a que estos fondos fueron creados por el Decreto 3157 de 1968, que, en el artículo 12, dispuso que los cargos docentes y administrativos de los planteles nacionales, cuya administración se delega por virtud de ese decreto, son cargos nacionales y, en consecuencia, los somete al régimen salarial y prestacional del orden nacional docente o administrativo correspondiente.

Sin embargo, como quedó establecido, la actual jurisprudencia del Consejo de Estado, citada anteriormente y, contrario a lo dicho por el juez de primera instancia, determinó que los docentes vinculados a través de los -FER- no pueden ser considerados como nacionales por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación, sino que depende de la entidad que haya suscrito el acto de nombramiento. Y, toda vez que el demandante estuvo vinculado a través de la Comisaria Especial del Vichada, mediante Decreto Comisarial 150 del 5 de febrero de 1973, y de la Alcaldía Mayor de Puerto Carreño, mediante Decreto Municipal 008 del 1 de abril de 1994, se puede concluir que su vinculación fue municipal y no nacional.

Una vez establecido que la vinculación del demandante no puede ser considerada nacional, la sala pasa a analizar si se cumplen todos los requisitos exigidos por la normativa, a la luz de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, para tener derecho a la pensión gracia, a saber: **1)** 20 años de servicio, sin que pueda tenerse en cuenta el tiempo durante el cual prestó servicios como docente nacional; **2)** 50 años de edad; **3)** Honradez y consagración en los empleos desempeñados, y **4)** Buena conducta.

En ese sentido, en atención a las pruebas documentales aportadas y de conformidad con los hechos constatados, se destaca que:

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 14 de agosto de 2020, radicación 15001-23-33-000-2014-00462-01(1644-19), Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

1.) 20 años de servicio, sin que pueda tenerse en cuenta el tiempo durante el cual prestó servicios como docente nacional

De conformidad con las certificaciones expedidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el señor Matta estuvo vinculado en los siguientes cargos:

- a) *En forma continua del 5 de febrero de 1973 al 7 de febrero de 1975, como profesor en la escuela rural de Miraflores del municipio de Puerto Carreño (Vichada), nombrado por la Comisaria Espacial del Vichada mediante Decreto Comisarial 150 del 5 de febrero de 1973.*

Como prueba de lo anterior, adjunta certificación proferida por el Fondo Nacional de Prestaciones sociales del Magisterio (Folios 20-22 c 1).

- b) *En forma continua del 1 de abril de 1991 al 2 de abril de 2014, como maestro de la escuela Hormigas (Vichada), nombrado por el Alcalde Mayor de Puerto Carreño, mediante Decreto Municipal 008 del 1 de abril de 1994*

Como soporte de ello, el demandante allegó certificación proferida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Folios 23-26 c 1).

Por lo anterior, y toda vez que la parte actora acreditó en debida forma que su vinculación laboral y permanencia en el servicio oficial lo fue en calidad de docente territorial, a cargo del municipio de Puerto Carreño – Vichada, y que laboró durante dos años antes del 31 de diciembre de 1980, y con posterioridad a esa fecha, 23 años, para un total de 25 años, se entiende cumplido el primer requisito.

2) 50 años de edad

César Mattar Calderón allegó al expediente copia de la cédula de ciudadanía, en la cual registra como fecha de nacimiento 24 de noviembre de 1952, es decir que, para el 2014, fecha en que se presentó la solicitud ante la UGPP, tenía 62 años de edad, por lo que se puede concluir que cumplió con dicho requisito.

3.) Honradez y consagración en los empleos desempeñados y 4.) Buena conducta

Según certificado de antecedentes disciplinarios, aportado por el demandante, expedido por la Procuraduría General de la Nación, se hace constar que «NO REGISTRA SANCIONES NI INHABILIDADES VIGENTES».

Adicionalmente, adjunta certificación firmada bajo juramento, en la que señala:

«Que me desempeño como docente con honradez, consagración e idoneidad y buena conducta y carezco de los medios de subsistencia en armonía con mi posición social y costumbres»

Por lo tanto, se entienden también cumplidos los requisitos 3 y 4 referidos.

Así las cosas, se concluye que la parte actora demostró plenamente el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, por cuanto el 29 de marzo de 2009, de conformidad con las vinculaciones laborales, había alcanzado 20 años de servicio, 50 años de edad y observó una buena conducta en su labor como docente.

Por lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda y, en su lugar, se declarará la nulidad de las Resoluciones 23583 del 29 de julio de 2014 y 30093 del 30 de septiembre de 2014. Como consecuencia de ello, se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada,

equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por el demandante en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, esto es, el 29 de marzo de 2009.

3.1. PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE MESADAS

En cuanto al fenómeno de la prescripción⁷, teniendo en cuenta que el demandante solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia el 13 de mayo de 2014, petición que fue despachada desfavorablemente por la demandada mediante los actos acusados, y dado que la demanda se presentó el 22 de enero de 2015, se entienden prescritas las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 13 de mayo de 2011.

Por lo tanto, se ordenará el pago de las mesadas posteriores al 13 de mayo de 2011, de forma indexada a la fecha de pago efectivo, conforme lo dispone el inciso final del artículo 187 del CPACA, con la siguiente fórmula:

$$R = RH \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que el demandante obtuvo el estatus pensional.

Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

4. CONDENA EN COSTAS

Dentro del proceso de la referencia hay lugar a condenar en costas de primera instancia a la demandada, en la medida en que, conforme con el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, la demandada resulta vencida en el proceso y el demandante intervino en esa instancia.

Por el contrario, no hay lugar a condena en costas en segunda instancia, teniendo en cuenta que no se causaron.

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

FALLA

1. **REVOCAR** la sentencia del 2 de diciembre de 2015, proferida por Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio. En su lugar se hacen las siguientes declaraciones y condenas:
2. **DECLARAR** probada la excepción de prescripción respecto de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 13 de mayo de 2011, conforme a los motivos expuestos en esta providencia.
3. **DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones 23583 del 29 de julio de 2014 y 30093 del 30 de septiembre de 2014, expedidas por la UGPP, mediante las cuales negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al demandante.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de julio de 2018, expediente 25000-23-42-000-2014-02885-01, Consejera ponente Sandra Lisseth Ibarra Vález.

4. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UGPP reconocer y pagar la pensión gracia del señor César Augusto Mattar Calderón, identificado con la cédula de ciudadanía 18.260.315, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional.
5. La UGPP actualizará las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, mediante la aplicación de la siguiente fórmula matemática:

$$R = Rh \times \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

6. La UGPP dará cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.
7. Por haberse causado, se condena en costas de primera instancia a la UGPP, las que serán liquidadas por el *a quo*.
1. Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA

Magistrada

TERESA HERRERA ANDRADE

Magistrada

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Magistrado

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral Tres, celebrada el 15 de abril de 2021, según Acta 001, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo Tyba.

Nohra Eugenia Galeano Parra

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Teresa De Jesus Herrera Andrade

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

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

Código de verificación:

3a1331e9389017fa371c9b36103a76f76657f3f8214525c9a9f441dd714d3936

Documento firmado electrónicamente en 23-04-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>