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

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicado: 15001 23 33 000 2013 00207 01 (1334–2014)
Demandante: Heliodoro Soler Ricaurte
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - Ugpp.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA/LEY 1437 DE 2011

I. ASUNTO

La Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto pór la apoderada de la U.G.P.P. contra la sentencia del 18 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

II. LA DEMANDA[1]

Pretensiones[2].

Solicitó la nulidad de las Resoluciones UGM 011112 de 29 de septiembre de 2011[3] y UGM 047494 de 24 de mayo de 2012[4] expedidas por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E (CAJANAL) [Liquidada] a través de las cuales se negó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación.

Como restablecimiento del derecho reclamó que se condene a la entidad pública a lo siguiente: i) reconocer y pagar una pensión de jubilación conforme a lo establecido en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, y el Decreto 2272 de 1979, con la inclusión de los factores salariales y demás emolumentos devengados, en cuantía del 75% efectiva a partir del 3 de julio de 2011, es decir,

[1] Folios 2-16 del expediente.
[2] Folios 3 y 4 *ibidem*.
[3] Folios 22 y 23, *ibidem*.
[4] Folios 25-28, *ibidem*.

cuando adquirió el status pensional por cumplir 20 años de servicio y 55 años de edad; ii) reajustar el valor de las mesadas pensionales adeudadas; iii) cancelar los intereses moratorios de acuerdo a lo preceptuado por el «artículo 195 del CCA»; iv) cumplir la sentencia de acuerdo a lo dispuesto en el «artículo 192 y siguientes del Código Contencioso Administrativo» y v) sufragar las costas procesales.

Hechos relevantes[5].

El apoderado del petente señaló como fundamentos fácticos de la demanda, los siguientes:

1. El señor Heliodoro Soler Ricaurte nació el 3 de julio de 1956.

2. Laboró como docente del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes del municipio de Duitama (Boyacá) durante 26 años en el interregno comprendido entre el 6 de abril de 1983 al 10 de mayo de 2010 - fecha de retiro del servicio.

3. Mediante derecho de petición identificado con radicado 73474 de 26 de julio de 2011 deprecó ante la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en liquidación para ese entonces, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (U.G.P.P.), el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación.

4. El órgano de previsión social a través de la Resolución UGM 011112 de 29 de septiembre de 2011 contestó en forma negativa la solicitud, manifestando que la documentación allegada con la solicitud presentó inconsistencias, motivo por el cual no pudo establecer: i) sí le asistía o no el derecho reclamado y ii) si era dable aplicar la Ley 100 de 1993, por cuanto es una norma que no aplica a los maestros de nivel primaria y media vocacional.

5. La anterior decisión fue objeto de recurso de reposición, el cual se resolvió desfavorablemente por medio de la Resolución UGM 047494 de 24 de mayo de 2012 que se notificó personalmente el 13 de junio de 2012[6].

[5] Folios 5 y 6, *ibidem*.
[6] Constancia de notificación personal visible en el folio 29, *ibidem*.

Disposiciones violadas y concepto de violación[7].

Se invocó en la demanda la violación de las siguientes disposiciones constitucionales y legales: artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 13, 25, 29, 48, 53 y 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991; 3°, 26, 27 y subsiguientes del Decreto 2277 de 1979; 115 de la Ley 115 de 1994 y 39 de la Ley 443 de 1998.

Como concepto de violación el apoderado del demandante, en síntesis explicó, que a su poderdante se le debe reconocer la prestación periódica según lo instituido en el Decreto 2277 de 1979 «Estatuto Docente» y no con el régimen general consagrado en la Ley 100 de 1993 como lo intentó hacer la entidad demandada, dado que contaba con más de 20 años de servicio y 55 años de edad.

Afirmó que el acto acusado está afectado de falsa motivación, por cuanto se aplicó erróneamente un régimen que no corresponde y a la luz de él se concluyó que no se cumplían los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (U.G.P.P.)** por conducto de apoderada contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la demanda[8], en tal sentido, aseguró que al interesado se le negó el reconocimiento pensional bajo el argumento de que no cumplió los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición puesto que para el día 1° de abril de 1994 - fecha cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993 - tenía 37 años de edad y no 40, y contaba con 12 años de servicios cotizados, y no con 15 para ostentar tal calidad.

Así mismo determinó, que tampoco ostentaba los requisitos para reconocerle la pensión de jubilación en los términos del artículo 33 de la norma indicada en el párrafo precedente, toda vez que el día 22 de julio de 2001 - fecha en que formuló la petición dirigida a obtener la prestación económica -, si bien había cotizado 1000

[7] Folios 6-12 del expediente.
[8] Folios 101-105, *ibidem*.

semanas, lo cierto es que tenía 55 años de edad y no 60 como lo requiere la Ley 100 de 1993.

Por último, propuso los medios exceptivos de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, ausencia de vulneración de principios constitucionales y legales, y la que denominó «genérica e innominada».

IV. TRÁMITE PROCESAL

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho del epígrafe se radicó ante la oficina de servicios judiciales de Santa Rosa de Viterbo, el cual se repartió el 11 de enero de 2013 a la jueza primero administrativo[9] quién la inadmitió en proveído calendado el día 24 del mismo mes y año[10], así que, a través del memorial presentado el 8 de febrero de esa anualidad[11] el apoderado del demandante subsanó los yerros advertidos[12].

No obstante, el citado despacho judicial mediante auto de 21 de febrero de 2013[13] decidió remitir el asunto por competencia al Tribunal Administrativo de Boyacá, en razón a la cuantía.

El Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia de 14 de marzo de 2013[14], avocó conocimiento del caso, y mediante auto del día 11 de abril de ese año admitió la demanda, ordenó notificar por estado electrónico a la parte activa, así mismo, notificó personalmente y corrió traslado a la U.G.P.P., al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[15].

- **Audiencia inicial.**

En audiencia efectuada el 25 de septiembre de 2013 se advirtió que no se observaron vicios que conllevaran a un saneamiento del proceso, se indicó que no

[9] Acta de reparto visible a folio 65 del expediente.
[10] Folios 67-69, *ibidem*.
[11] Folios 71-73, *ibidem*.
[12] i) Indicación de la dirección de correo electrónico de la institución demandada; ii) estimación razonada de la cuantía; iii) copias, anexos y traslados de la demanda y iv) insuficiencia del poder conferido.
[13] Folios 77 y 78 del expediente.
[14] Folios 82 y 83, *ibidem*.
[15] Folios 86 y 87, *ibidem*.

había excepciones sobre las cuales pronunciarse habida cuenta que las propuestas son argumentos de defensa que deben ser examinados con el fondo del asunto. Por otra parte, el magistrado conductor del proceso llamó la atención sobre el contenido de la demanda «pues en ella se citan como transgredidas normas de diferentes derechos prestacionales tales como la pensión gracia y en forma muy general de la pensión ordinaria de jubilación; hecho que dificulta en gran medida la fijación del litigio», sin embargo, con el ánimo de emitir pronunciamiento de fondo y evitar un fallo inhibitorio interpretó de forma integral el escrito introductorio del proceso y **fijó el litigio** en los siguientes términos:

> «[...] determinar si al demandante le es aplicable como fundamento para la negación del reconocimiento de su pensión de jubilación ordinaria el Art. 36 de la Ley 100 de 1993, o si por el contrario, al acreditar su condición de docente, se encuentra cobijado por una normatividad distinta que lo hacía acreedor al derecho reclamado» [Sic].[16]

Los sujetos procesales intervinientes manifestaron estar de acuerdo con la fijación del litigio.

Se adelantó audiencia de pruebas[17] y se corrió traslado para alegar de conclusión, oportunidad en la cual se pronunció la parte demandante quien reiteró los planteamientos del *petitum demandatorio*[18]. La entidad demandada y el Ministerio Público guardaron silencio[19].

V. LA SENTENCIA APELADA[20]

El Tribunal Administrativo de Boyacá, accedió a las pretensiones de la demanda mediante sentencia del 18 de diciembre de 2013.

Al efecto, luego de describir el marco jurídico de los docentes vinculados al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes realizó un test de igualdad del cual infirió que la no aplicación de la Ley 100 de 1993 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe hacerse extensivo, a los maestros

[16] Folios 162-165, *ibidem*.
[17] Folios 174-176, *ibidem*.
[18] Folios 185-189, *ibidem*.
[19] Informe secretarial obrante a folio 190, *ibidem*.
[20] Folios 192-200 del expediente.

afiliados a la extinta Caja Nacional de Previsión Social, ya que, estaban en situaciones idénticas que no permiten ningún tipo de discriminación.

Así mismo, consideró que al demandante le son aplicables con el fin de reconocimiento del derecho reclamado, lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 2277 de 1979, toda vez que se encontró dentro de la clasificación de docente nacional establecida en la Ley 91 de 1989 y por ser la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia una entidad del orden nacional.

En consonancia con lo anterior, explicó que la pensión de jubilación de los maestros nacionales no está consagrada en un régimen legal especial, de ahí que por remisión de la mentada ley su caso es gobernado por la Ley 33 de 1985 y no por la Ley 100 de 1993.

Aunado a la situación, señaló que conforme a ese régimen para ser beneficiario de la pensión de jubilación el trabajador debe acreditar 20 años continuos o discontinuos de servicio en el sector oficial y 55 años de edad, los cuales fueron cumplidos por el petente.

Las ideas expuestas constituyen los fundamentos del Tribunal de primera instancia para haber declarado lo siguiente:

i) No probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada.
ii) La nulidad de las Resoluciones UGM 011112 de 29 de septiembre de 2011 y UGM 047494 de 24 de mayo de 2012 expedidas la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E [Liquidada] que negaron la petición de reconocimiento de la pensión de jubilación del señor Heliodoro Soler Ricaurte.

A título de restablecimiento del derecho, condenó a la U.G.P.P a reconocer y pagar a favor de parte demandante, a partir del 3 de julio de 2011 una pensión de jubilación en cuantía del 75% del ingreso base de liquidación en el cual deberán incluirse los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición de su status de pensionado o de su retiro definitivo del servicio, según corresponda, incluyendo los conceptos de asignación básica, la doceava parte (1/12) de la prima de vacaciones y de navidad.

En cuanto a las costas condenó a la parte demandada.

VI. EL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social disintió de la decisión, por tal razón, presentó recurso de apelación[21] en contra del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

El argumento de oposición se delimitó en que la Ley 91 de 1989 estableció unos parámetros a seguir para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que para la situación del demandante no pueden ser aplicados, puesto que no es beneficiario del régimen de transición ni de ningún régimen especial, por consiguiente, únicamente es posible analizar el caso del interesado bajo el precepto contenido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, conforme al cual no cumplió con los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión pretendida.

VII. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

- El apoderado del señor **Heliodoro Soler Ricaurte**[22] iteró los argumentos esgrimidos en las etapas precedentes.

- El abogado de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social**[23] allegó escrito en el que afirmó presentar alegatos de conclusión y solicitó reconocerle personería adjetiva en el proceso de la referencia, sin embargo, en providencia proferida el 24 de marzo de 2015[24], ésta instancia judicial advirtió que dentro del expediente no obra escrito que demuestre tal calidad, por lo tanto, no será tenido en cuenta dicho memorial.

---

[21] Folios 206-208, *ibidem*.
[22] Folios 240-252, *ibidem*.
[23] Folio 258, *ibidem*.
[24] Folio 245, *ibidem*.

VIII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del ministerio público no emitió concepto[25].

CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política de 1991 y con lo preceptuado por los artículos 11, 12, 34 y 36 de la Ley 270 de 1996[26]; 150 de la Ley 1437 de 2011 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Segunda del Consejo de Estado es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

2. Cuestión previa.

Antes de adelantar el análisis del asunto es menester señalar que, tal como lo estipula el artículo 328 de la Ley 1564 de 2012[27], el juez de segunda instancia solo se debe pronunciar acerca del planteamiento en el recurso de alzada, que en este caso se concreta en determinar el régimen pensional que rige al petente, en tal sentido, la Sala se abstendrá de analizar los factores salariales reconocidos en el ingreso base de liquidación pensional por cuanto no fueron objeto de discusión por el apelante único.

3. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar sí ¿al señor Heliodoro Soler Ricaurte le asiste el derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

[25] Según consta en informe secretarial visible a folio 259 del expediente.
[26] Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.
[27] «**Competencia del superior**. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social le reconozca su pensión de jubilación según lo establecido en la Ley 100 de 1993 o la Ley 33 de 1985?

Para resolver lo anterior se abordará el siguiente orden metodológico: i) naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama (Boyacá); ii) régimen pensional aplicable a los docentes vinculados al Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama (Boyacá); iii) posición de la Sección Segunda del Consejo de Estado frente a los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de los docentes vinculados al sector público oficial. Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-19; iv) análisis de la Sala; v) decisión en segunda instancia y vi) condena en costas.

4. Naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama (Boyacá).

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (U.P.T.C.), se creó mediante Decreto 2655 de 1953[28] como un ente universitario autónomo, con personería jurídica, de carácter nacional, estatal y público de régimen especial, y su consejo directivo es presidido por el Ministerio de Educación Nacional.

A su vez, el artículo 3° del Decreto *ibidem* dispuso la creación en dicha institución del Instituto Pedagógico Industrial, posteriormente, a través del Acuerdo 01 de 1961 se reorganizó la universidad, proceso en el cual se creó el Instituto Tecnológico y se dispuso que el Colegio de Bachillerato Técnico Rafael Reyes de Duitama sustituiría al antiguo Instituto Pedagógico Industrial.

Luego de un largo tiempo, con el Acuerdo 078 de 2009 se modificó la estructura del ente universitario *ut supra*, se suprimió el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes[29]

---

[28] «Por el cual se crea la Universidad Pedagógica de Colombia con sede en la ciudad de Tunja y se dictan otras disposiciones».
[29] Artículo 1° del Acuerdo 078 de 2009. «Modificar el literal C del artículo 1° del Acuerdo 038 de 2001, en el sentido de suprimir como órgano adscrito a la estructura orgánica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; al "Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes", con sede en el municipio de Duitama».

como órgano adscrito a la estructura orgánica de la UPTC, y se traspasó su administración del servicio público de educación al municipio de Duitama (Boyacá)[30].

De lo anterior, se deduce que el Instituto Técnico Rafael Reyes hasta el año 2009 perteneció a la estructura de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, luego su administración pasó a depender del ente territorial de Duitama.

Se resalta que las funciones desempeñadas por los docentes vinculados al instituto *ut supra* no les hacía ostentar la categoría de maestro universitario, bajo el entendido de que se desempeñaron como profesores en los niveles de básica primaria, secundaria y media vocacional, por lo que deben ser regidos por lo dispuesto en los artículos 1° y 3° del Decreto 2277 de 1979[31], tal como lo manifestó la jurisprudencia de esta Corporación al ocuparse del tema[32].

No sobra advertir que si bien el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes estuvo adscrito hasta el año 2009 a la estructura orgánica del citado ente universitario, dicha circunstancia no determina que el régimen de los tutores de esa institución fuese idéntico al instituido para los docentes universitarios, pues a la luz de los artículos 41, 42, 44 y 68 de la Ley 489 de 1998[33] la figura de la adscripción tienen diversas implicaciones como son:

i) Ser un elemento de la estructura orgánica;

ii) Operar como mecanismo de control político y administrativo;

---

[30] Artículo 2° *ibidem*. «Traspasar la administración del servicio público educativo prestado en el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes [...] al municipio de Duitama, para lo cual la Rectoría de la Universidad deberá realizar los actos que garanticen el cumplimiento de esta determinación».
[31] «Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente».
[32] Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 7 de febrero de 2013. Radicado: 15001-23-31-000-2010-00042-01 (2642-11) C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. En esta providencia se explicó que «[...] le asiste razón al apoderado de la parte actora, cuando manifiesta que el régimen legal y reglamentario de su poderdante, no es el dispuesto por el legislador para los docentes universitarios. Para ello, basta recordar que el artículo 1° del Decreto 2277 de 1979, tiene como objeto la regulación material de los diferentes niveles y modalidades que integran el sistema educativo nacional, con excepción del nivel superior que se regirá por normas especiales, las cuales se encuentran establecidas en la Ley 30 de 1992 y en el Decreto 1444 del mismo año, que tienen como campo de aplicación a los docentes de las universidades públicas».
[33] «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

iii) Servir de medio de dirección y orientación de las entidades descentralizadas por parte de los organismos principales de la administración central y;

iv) Establecer la coordinación necesaria para el cumplimiento de las funciones.

A partir de las anteriores implicaciones, no puede inferirse que el régimen dispuesto para los docentes de educación superior, afecte a otros empleados públicos que a pesar de integrar orgánicamente el ente universitario, desarrollan labores totalmente diversas[34].

Dicho en otras palabras, no puede ponerse como principio determinante de la situación laboral el concepto puramente estructural, por el contrario debe evaluarse el aspecto material que es el que determina el régimen del servidor, dado que la estructura se refiere únicamente a la organización y al grado de autonomía de los entes que conforman la administración pública, más no a la finalidad de las funciones desempeñadas por los profesores.

5. Régimen pensional aplicable a los docentes vinculados al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama (Boyacá).

El Estatuto Docente[35], si bien estableció en el artículo 3° que los educadores que prestan sus servicios a entidades del orden nacional, Departamental, Distrital y Municipal «son empleados oficiales de régimen especial», lo cierto es que según las previsiones del mismo, la especialidad del referido sistema está dada entre otros aspectos por la administración del personal y algunos temas salariales y prestacionales; de manera, que en cuanto a la pensión de jubilación, los docentes no disfrutan de ninguna especialidad que les otorgue determinados privilegios y que se concrete en las normas que regulan su actividad, es decir, que **en materia pensional les resulta aplicable el régimen general** previsto para los empleados públicos.

Como resultado de lo anterior, se debe acudir al artículo 81 de la Ley 812 de 2003[36], el cual preceptúo que el régimen pensional aplicable a los maestros vinculados con

[34] Así lo analizó ésta Sala de Subsección en la sentencia mencionada en el pie de página 32.
[35] Decreto 2277 de 1979.
[36] «Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario».

anterioridad a la vigencia de la mencionada norma, es el establecido en las disposiciones pensionales vigentes hasta ese momento, por tal motivo, son aplicables las Leyes 91 de 1989[37] y 33 de 1985[38].

En armonía con lo precedente, es necesario anotar que lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia de 1991, define como régimen pensional aplicable a los docentes vinculados al servicio público educativo oficial, el establecido para éstos en las disposiciones legales vigentes -para cada caso- con anterioridad a la Ley 812 de 2003, precisión necesaria para establecer la transición en cuanto a éste último ordenamiento, pues los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la misma, tendrán los derechos de prima media establecidos en las normas que consagran y desarrollan el Sistema General de Pensiones creado con la Ley 100 de 1993, pero en los términos del artículo 81 de Ley 812 de 2003, régimen general del cual se hallaban excluidos por expresa disposición del artículo 279 *ibidem*[39].

6. **Posición de la Sección Segunda del Consejo de Estado frente a los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de los docentes vinculados al sector público oficial. Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-19.**

A través de la sentencia de unificación jurisprudencial 014 CE S2 19 del 25 de abril de 2019[40] con ponencia del Dr. César Palomino Cortés, se determinó que según el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, existen dos regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, para tal efecto explicó lo siguiente:

---

[37] «Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».
[38] «Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público».
[39] «**Excepciones.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.
Así mismo, **se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989** [...]».
[40] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicado: 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17); Demandante. Abadía Reynel Toloza; Demandado: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

i) Los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003[41], quienes, en virtud de la Ley 91 de 1989, **gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985** y los factores que se deben tener en cuenta en el ingreso base de liquidación, son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes.

En torno a ello, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981 nacionales y nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, se rige por las siguientes reglas:

Edad	55 años
Tiempo de servicios	20 años
Tasa de remplazo	75%
Ingreso base de liquidación	Este ítem comprende i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

ii) Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Para este personal, el ingreso base de liquidación se rige por lo previsto en la Ley 100 de 1993, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones. Los parámetros que se deben observar con el fin del reconocimiento de la pensión de jubilación, de los docentes oficiales vinculados con posterioridad a las Ley 812 de 2003 son los que a continuación se relacionan

Edad	57 años para hombres y mujeres
Tiempo de servicios	Artículo 33 Ley 100 de 1993 modificado por artículo 9 de la Ley 797 de 2003

[41] Ésta ley entró en vigencia el 27 de junio de 2003.

Tasa de remplazo	65%-85%
Ingreso base de liquidación	Este grupo comprende i) El promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión y ii) los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994: asignación básica mensual, gastos de representación, prima técnica, cuando sea factor de salario, primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario, remuneración por trabajo dominical o festivo, bonificación por servicios prestados, remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna.

Las afirmaciones anteriores permiten colegir que la aplicación de uno u otro régimen está condicionada a la fecha de vinculación al servicio educativo oficial que acredite cada profesor.

Análisis de la Sala.

Para resolver la controversia se tendrá en cuenta el material probatorio documental recaudado dentro del *sub examine*, toda vez que su presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, y que le permite a ésta instancia tener como acreditados los siguientes hechos:

i) **Edad del petente:** El señor Heliodoro Soler Ricaurte nació el 3 de julio de 1956[42], por lo que el día[43] en que peticionó el reconocimiento de su pensión de jubilación tenía 55 años y 23 días de edad.

ii) **Vinculación laboral:** Mediante Resolución 232 de 7 de marzo de 1983 se nombró en el cargo de profesor de tiempo completo, posesionado el 6 de abril de 1983[44].

iii) **Tiempo de prestación de servicios:** Laboró desde el 6 de abril de 1983 hasta el 25 de mayo de 2010 como docente nacional del Instituto Técnico Rafael

[42] Así lo indica la copia simple de registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía del demandante, visible en el CD de antecedentes administrativos allegado por la UGPP, folio 161 del expediente.
[43] 26 de julio de 2011.
[44] Certificado expedido el 25 de mayo de 2010 por el vicerrector académico la de Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, folios 63 del expediente.

Reyes de Duitama (Boyacá) de forma continua e ininterrumpida[45], tiempo correspondiente a 27 años, 4 meses y 19 días.

iv) **Cotizaciones efectuadas:** La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia según consta en certificado de emolumentos devengados y descuentos efectuados, expedido por el jefe de la secretaría general así como también por los coordinadores de los grupos de archivo y tesorería del ente universitario[46], realizó deducciones para pensión durante el periodo comprendido entre los años 1983 a 2010.

v) El 26 de julio de 2011 solicitó a la liquidada Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E (CAJANAL) el reconocimiento y pago de una pensión a jubilación a la que considera tener derecho[47].

vi) La entidad citada anteriormente, por medio de las Resoluciones UGM 011112 de 29 de septiembre de 2011[48] y UGM 047494 de 24 de mayo de 2012[49] no concedió el derecho reclamado.

Ahora bien, con el propósito de resolver el argumento de apelación planteado por la recurrente se tiene que la fecha de vinculación del señor Heliodoro Soler Ricaurte al servicio oficial docente fue el **6 de abril de 1983**, según lo cual la vinculación se produjo antes de la entrada en vigencia de la 812 de 2003 motivo suficiente para concluir que el régimen aplicable al petente es el contenido en la Ley 91 de 1989.

Se aclara que esta norma en lo relativo a las pensiones no solo es aplicable a los profesores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio sino también a aquellos afilados a otros órganos de previsión social *vervi gratia* como la liquidada CAJANAL o la UGPP como bien lo señala el literal B del numeral 2° del artículo 15 de la norma *ibidem*[50], en el cual no se hizo distinción entre los docentes

[45] Certificado de periodos de vinculación laboral para bonos pensionales y pensiones expedido el 11 de julio de 2011 por la coordinadora del grupo de talento humano de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, visible en el CD de antecedentes administrativos allegado por la UGPP, folio 161 del expediente.
[46] Folios 30-62 del expediente.
[47] Fecha establecida con base a las consideraciones indicadas en el acto acusado.
[48] Folios 22 y 23, *ibidem*.
[49] Folios 25-28, *ibidem*.
[50] «[...] los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual

afiliados a una u otra entidad de reconocimiento pensional, ya que, afecta la igualdad y se tornaría discriminatorio dejar de aplicar esa disposición por un criterio orgánico, máxime que el objeto misional es idéntico, es decir, prestar el servicio educativo oficial.

Las ideas expuestas sirven para determinar que la inconformidad expresada por la parte apelante no tiene vocación de prosperidad, toda vez que no es cierto que la situación del demandante estaba regulada por la Ley 100 de 1993, por el contrario como correctamente lo concluyó el *a quo*, el reconocimiento de la pensión de jubilación de Helidoro Soler Ricaurte debe hacerse según lo contemplado en la Ley 33 de 1985.

Sin lugar a duda, cuando el demandante solicitó el pago de la mencionada prestación económica tenía 55 años de edad y había prestado sus servicios como maestro del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama (Boyacá) durante 27 años, 4 meses y 19 días, requisitos suficientes para acceder a lo reclamado por el libelista.

Así las cosas, de conformidad con lo analizado el demandante en su condición de docente nacional, tiene derecho a una pensión ordinaria de jubilación bajo el régimen previsto en la Ley 33 de 1985, de acuerdo con el literal B del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, puesto que la fecha de vinculación de él al sector oficial docente fue antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.

Por último, como se indicó en el acápite de cuestión previa de la presente providencia, la Sala no se pronunciará respecto de los factores de liquidación pensional reconocidos por el Tribunal Administrativo de Boyacá en la decisión controvertida, bajo el entendido de que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en calidad de apelante único no discutió lo atinente a ese tópico de la providencia.

promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional [...]».

7. Decisión en segunda instancia.

Conforme a lo explicado en los párrafos anteriores se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 18 de diciembre de 2013 a través de la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

8. Condena en costas.

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos del proceso, que incluye los honorarios de abogado o agencias del derecho[51], los llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso[52] y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación.

Así las cosas, de conformidad con lo señalado en recientes providencias de esta Subsección[53] y en atención al criterio objetivo valorativo de causación de costas procesales, previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, numeral 1°, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, habrá condena en costas en segunda instancia, a cargo de la parte demandada, toda vez que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto y la parte demandante actúo en la segunda instancia. Liquídense por Secretaría del Tribunal.

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

---

[51] Artículo 361 del Código General del Proceso.
[52] Artículo 171 numeral 4 en concordancia con el artículo 178, *ibidem*.
[53] Se puede ver, entre otras, la sentencia de 14 de julio de 2016, radicado 2013-00270-03 (3869-2014).

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 18 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las súplicas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el Señor Heliodoro Soler Ricaurte contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de acuerdo a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS de segunda instancia a la entidad pública demandada, las cuales deberán ser liquidadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá, según las consideraciones expresadas en la parte considerativa de este fallo.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI" y en firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Sólo el voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS