



3

3

OK

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 52001-23-33-000-2013-00168-01 (2777-2014)
Demandante : **Guillermo Eduardo Gutiérrez Jiménez**
Demandado : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Temas : Reconocimiento pensión gracia; docente departamental perteneciente a escuela adscrita a universidad del mismo orden; naturaleza jurídica de las universidades territoriales no está sujeta al origen de los recursos que conforman su patrimonio e ingresos
Actuación : Sentencia de segunda instancia

Procede la sección segunda del Consejo de Estado a decidir el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada (ff. 218 a 221) contra la sentencia de 21 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual accedió a las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe (ff. 206 a 213).

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 2 a 8). El señor Guillermo Eduardo Gutiérrez Jiménez, a través de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de las Resoluciones 35707 de 25 de julio de 2006, 19143 de 8 de mayo de 2008, 13558 de 31 de marzo de 2009, PAP 45622 de 25 de marzo de 2011, y del Auto ADP 1536 de 29 de enero de 2013, actos por medio de los cuales la entonces Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación negó al accionante el reconocimiento y pago de la pensión gracia.



Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada i) reconocer la pensión gracia al actor a partir del 2 de diciembre de 2004, en cuantía del «75% del salario devengado en el año de adquisición del status jurídico de pensionado [...] con todos los factores salariales percibidos»; y ii) pagar la condena respectiva en la forma y términos previstos en el artículo 195 del CPACA, con inclusión de los correspondientes reajustes de ley a las mesadas adeudadas.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el demandante que nació el 2 de diciembre de 1954 y por haber completado más de veinte (20) años de servicios como docente departamental en el Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño, el 25 de julio de 2006, 18 de julio de 2008 y 13 de diciembre de 2011 solicitó de Cajanal el reconocimiento y pago de la pensión gracia; peticiones que le fueron negadas mediante las Resoluciones 35707 de 25 de julio de 2006, 19143 de 8 de mayo de 2008, 13558 de 31 de marzo de 2009, PAP 45622 de 25 de marzo de 2011, y el Auto ADP 1536 de 29 de enero de 2013.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos demandados las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 65 de 1946, 4ª de 1966, 14 de 1972, 33 de 1985, 91 (artículos 1 y 2) de 1989; y los Decretos 1743 de 1966, 1848 (artículo 3) de 1969, 224 de 1972 y 2277 (artículos 3 y 4) de 1979.

Aduce que la negativa de la accionada de reconocer la referida prestación contraría las disposiciones citadas, ya que la naturaleza jurídica de la institución educativa para la cual prestó sus servicios docentes es de carácter departamental.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 89 a 96). La entidad demandada, mediante apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones; respecto de los hechos dice que algunos son ciertos, otros no y los demás no le constan o no tienen esa connotación; asevera que el actor no tiene derecho a la pensión gracia por cuanto de las certificaciones aportadas no se puede establecer «el tiempo de servicio prestado por el docente, de manera que no es posible deducir la fecha de ingreso al servicio y la fecha de terminación».

1.6 La providencia apelada (ff. 206 a 213). El Tribunal Administrativo de Nariño, con sentencia de 21 de febrero de 2014, accedió a las súplicas de la



demanda al considerar que el actor, hasta la fecha de reclamación de la pensión gracia, había laborado como docente por un lapso de veintinueve (29) años en la institución educativa, de carácter departamental, Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño.

1.7 El recurso de apelación (ff. 218 a 221). Inconforme con la anterior decisión, la entidad accionada interpuso recurso de apelación al estimar que las certificaciones aportadas al plenario no señalan con claridad el tiempo de servicio prestado por el demandante, «de manera que no es posible deducir la fecha de ingreso al servicio y la fecha de terminación».

Comparte los argumentos esgrimidos en el salvamento de voto contra la decisión mayoritaria de primera instancia (ff. 215 y 216), en el sentido de que el carácter de docente territorial otorgado al demandante por el *a quo* debe replantearse, ya que sus acreencias fueron pagadas con recursos de la Nación, por cuanto el estatuto general de la Universidad de Nariño (Acuerdo 194, artículo 7, de 1993) dispone que el patrimonio de esa institución está constituido «por las partidas que se asignen dentro de los presupuestos [sic] nacional, y en el artículo 44 del Acuerdo 057 de 1994 (Estatuto de Personal Docente [...]) [se] dispone [que] el régimen salarial y prestacional de los docentes de la Universidad de Nariño, será el previsto en la Ley 4 de 1991 y en sus decretos reglamentarios y especialmente en el 1444 del 3 de septiembre de 1992 [y] 55 de 10 de enero de 1994».

II. TRÁMITE PROCESAL.

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 7 de mayo de 2014 (ff. 225 a 227) y admitido por esta Corporación a través de auto de 15 de agosto siguiente (f. 271), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y por estado a las partes, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitido el recurso de apelación, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, con auto de 4 de febrero de 2015 (f. 282), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad en que solo se pronunció la entidad accionada para reiterar lo manifestado en la alzada (f. 289); el demandante hizo lo propio, pero por fuera de término (ff. 292 y 293).



III. CONSIDERACIONES.

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA a esta Corporación le atañe conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. Corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si al demandante le asiste razón jurídica para reclamar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento de la pensión gracia en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, entre otras normas, o por el contrario, carece de fundamento pues no completó el tiempo de servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años, y porque sus acreencias laborales fueron sufragadas con recursos provenientes de la Nación, ya que parte de los ingresos con que se financiaba la institución a la que servía como educador —Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño— era asignado directamente del presupuesto nacional.

3.3 Marco jurídico de la pensión gracia. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta para el asunto *sub examine*.

En principio debe precisarse que la pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes, como reconocimiento a sus esfuerzos, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa, por un lapso no menor de 20 años, entre otras exigencias. Su regulación se condensa en los párrafos siguientes:

El artículo 1º de la Ley 114 de 1913¹, que consagró por primera vez la pensión gracia, dispuso:

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.

¹ «[Q]ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».



El numeral 3 del artículo 4° de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional».

En concepto de la Sala, el fundamento de la concesión de la pensión gracia fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales, respecto de las asignaciones que a su vez, recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; y esta diferencia existía porque en virtud de la Ley 39 de 1903², la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928³ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así:

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

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó vigente su exigencia de no recibir otra pensión nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo esa incompatibilidad, que tiene su fuente en la prohibición de la Constitución de 1886 de no recibir doble asignación del erario, norma que a su vez fue reproducida en el artículo 128 de la Carta actual.

Ahora bien, la Ley 37 de 1933⁴ tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, sino que hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

² «[S]obre Instrucción Pública».

³ «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

⁴ «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».



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

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

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

A raíz del proceso de nacionalización de la educación, introducido por la Ley 43 de 1975⁵, quedaron entonces los profesores de primaria y secundaria vinculados con la Nación; textualmente se dijo en esta normativa que «[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación».

Como consecuencia obvia de esta disposición, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial. Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989 que en su artículo 15 (ordinal 2º), estableció respecto de pensiones lo siguiente:

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

⁵ «[P]or la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarias; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».



pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación.

B. Para los docentes vinculados a partir del 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 solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

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

En efecto, en la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

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

[...]

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

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida



en el literal B del mismo precepto, o sea la “[...] pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 Ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia [...] siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley⁶.

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

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

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la

⁶ Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.



Constitución Nacional, en ejercicio de la función de “hacer las leyes”, que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación.

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, el 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 la edad de cincuenta años; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

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

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

Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y al ser reglamentada a su vez por el Decreto 1743 de 1966, preceptuó en su artículo 5º:



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

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para el 75% de esta que corresponde al monto final que tendrá la pensión.

La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

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

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

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

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia.



En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Copia de cédula de ciudadanía del actor, en la que consta que nació el 2 de diciembre de 1954, es decir, cumplió 50 años de edad el 2 de diciembre de 2004 (f. 10).

b) Que de conformidad con la certificación de 24 de junio de 2008 (f. 165), expedida por el jefe de la división de recursos humanos de la Universidad de Nariño, el demandante prestó sus servicios como docente de tiempo completo en el Liceo Integrado de Bachillerato de esa universidad, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 (1º de enero de 1976), inclusive, hasta la fecha de la referida constancia, por un lapso superior a treinta (30) años.

c) Que de conformidad con las certificaciones visibles en los folios 152 y 165, expedidas, en su orden, por la secretaría de educación y cultura del departamento de Nariño y el jefe de la división de recursos humanos de la Universidad de Nariño, la vinculación del demandante a la institución educativa Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño es de carácter departamental, al igual que la naturaleza jurídica de ese colegio.

d) Del contenido de los actos acusados se deduce que el 22 de abril de 2005 (f. 17), el 18 de julio de 2008 (f. 24) y el 13 de diciembre de 2011 (f. 34), el accionante solicitó de la entonces Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

e) Resoluciones 35707 de 25 de julio de 2006 (ff. 17 a 19), 19143 de 8 de mayo de 2008 (ff. 21 a 23), 13558 de 31 de marzo de 2009 (ff. 24 a 26), PAP 45622 de 25 de marzo de 2011 (ff. 28 a 30), y Auto ADP 1536 de 29 de enero de 2013 (f. 34), actos mediante los cuales la entonces Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación negó al accionante el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

f) Según certificado del 23 de junio de 2008, originario del jefe de la división centro de atención al público de la Procuraduría General de la Nación, el actor no presenta antecedentes disciplinarios⁷ (f. 169).

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-371 del 14 de mayo de 2002: «la buena conducta que resulta exigible de los servidores públicos [...] se precisa a partir del respectivo régimen disciplinario».



En el presente caso, la UGPP arguye en su recurso de apelación que el accionante no tiene derecho a gozar de la pensión gracia, por cuanto no acreditó el tiempo de servicio requerido, ya que de las certificaciones aportadas «no es posible deducir la fecha de ingreso al servicio y la fecha de terminación».

De igual manera, considera que tampoco le asiste el derecho a la referida prestación, por cuanto sus acreencias laborales fueron sufragadas con recursos de la Nación, pues el estatuto general de la Universidad de Nariño (Acuerdo 194, artículo 7, de 1993) dispone que el patrimonio de esa institución está constituido «por las partidas que se asignen dentro de los presupuestos [sic] nacional, y en el artículo 44 del Acuerdo 057 de 1994 (Estatuto de Personal Docente [...]) [se] dispone [que] el régimen salarial y prestacional de los docentes de la Universidad de Nariño, será el previsto en la Ley 4 de 199[2] y en sus decretos reglamentarios y especialmente en el 1444 del 3 de septiembre de 1992 [y] 55 de 10 de enero de 1994».

Frente a la primera insatisfacción de la entidad recurrente, hay que decir que no le asiste razón en la medida en que se encuentra demostrado que el demandante prestó sus servicios como educador oficial, en calidad de docente departamental, por más de treinta (30) años, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 (1º de enero de 1976), para la institución educativa Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño, tal como lo dedujo el tribunal de instancia en la sentencia impugnada.

Por otra parte, la Sala tampoco comparte la inconformidad relativa a que los recursos con que se sufragaban las acreencias por los servicios docentes prestados por el accionante eran de naturaleza nacional, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, si bien el Acuerdo 194 de 1993⁸, por el cual se establece el **estatuto general de la Universidad de Nariño**, en la letra c) del artículo 7, dispone que los **ingresos** y el **patrimonio** de esa universidad están constituidos por las partidas que se le asignen del presupuesto nacional, olvida la entidad recurrente que de acuerdo con la misma norma también lo conforman:

⁸ Para el efecto se consultó la página Web de la Universidad de Nariño, «<http://www2.udenar.edu.co/>».



- a. Los bienes muebles e inmuebles que posee y los que adquiera posteriormente a cualquier título.
- b. Los frutos y rendimientos de los bienes muebles e inmuebles.
- c. Las partidas que se le asignen dentro de los presupuestos [...] Departamental o Municipal y los aportes extraordinarios de entidades públicas y las donaciones privadas.
- d. Los recursos que perciba por concepto de matrículas, inscripciones, servicios y demás derechos.
- e. Los recursos provenientes de sus empresas, entidades, sociedades y fondos que se conformen para la prestación de servicios.
- f. Las propiedades literarias, científicas y patentes que la Universidad de Nariño posee y que en el futuro se ocasionen.
- g. Las demás que le señale la Ley. (Subraya la Sala para destacar)

Por lo tanto, el hecho de que parte de los ingresos de la Universidad de Nariño esté constituido, entre otros rubros, por una partida asignada del presupuesto nacional, no significa *per se* que la fuente de los recursos para pagar las acreencias de los servicios docentes prestados por el demandante provenía de la Nación, para con ello pretender establecer un manto de duda respecto de su calidad de educador departamental o territorial, e inferir, de manera equivocada, que la naturaleza jurídica departamental de la Universidad de Nariño debe ser replanteada, para tornar nugatorio el derecho que le asiste, frente al reconocimiento de la pensión gracia.

Para la Sala, esa hipótesis carece de fundamento ya que, tal como se deriva de la norma en cuestión, del **patrimonio e ingresos** de la Universidad de Nariño también hacen parte (i) las partidas que se le asignen dentro de los presupuestos departamental o municipal y los aportes extraordinarios de entidades públicas y las donaciones privadas, (ii) los frutos y rendimientos de los bienes muebles e inmuebles, (iii) los recursos que perciba por concepto de matrículas, inscripciones, servicios y demás derechos, (iv) los recursos provenientes de sus empresas, entidades, sociedades y fondos que se conformen para la prestación de servicios, (v) las propiedades literarias, científicas y patentes que la Universidad de Nariño posee y que en el futuro se ocasionen, y (vi) las demás que le señale la ley.



En este punto de la discusión, resulta importante aclarar que el carácter nacional, departamental, municipal o distrital de las **universidades oficiales**, no está determinado por los aportes o partidas que por ley le sean asignadas del presupuesto nacional o de las entidades territoriales (Ley 30⁹, artículo 86, de 1992), sino que por el contrario, su naturaleza depende del acto de creación, que corresponde en forma exclusiva «al Congreso Nacional, a las **asambleas departamentales**, a los concejos distritales o a los concejos municipales» (artículo 58 *ibidem*).

Si bien en este caso la creación de la Universidad de Nariño no provino de la asamblea del respectivo ente territorial, el carácter departamental de esa universidad se lo otorgó directamente el gobernador del departamento con la expedición del Decreto 49 de 1904 (ff. 36 a 40), acto mediante el cual le dio vida jurídica.

En esas condiciones, al haber prestado el demandante sus servicios como docente oficial a una institución educativa de carácter departamental —Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño—, se colige que los recursos para sufragar sus acreencias provenían del departamento de Nariño —ente al que estaba adscrito ese claustro—, pues del presupuesto de esa entidad territorial se asigna una partida para que forme parte del **patrimonio e ingresos** de la Universidad de Nariño.

Por último, para la Sala tampoco es de recibo pretender que la vinculación de los docentes de la Universidad de Nariño, incluidos los del colegio departamental Liceo Integrado de Bachillerato de esa universidad, es de carácter nacional porque en el estatuto de personal docente —Acuerdo 57¹⁰, artículo 44, de 1994— se encuentre estipulado que el régimen salarial y prestacional de los educadores de ese claustro «será el previsto en la Ley 4 de 1992 y en sus decretos reglamentarios y especialmente en el 1444 del 3 de septiembre de 1992 [y] 55 de 10 de enero de 1994».

En efecto, si bien la Ley 4^a de 1992 regula el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel nacional, y el Decreto 1444 de 1992, en desarrollo de esa ley, hace lo propio pero respecto de los empleados docentes de las universidades oficiales del orden nacional, el artículo 77 de la Ley 30 de

⁹ «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior».

¹⁰ «Por el cual se expide el ESTATUTO DEL PERSONAL DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO».



1992¹¹, autoriza que «[e]l régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales [sin distinción alguna] se [rija] por la Ley 4a de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan». Ello, no significa que las universidades públicas del orden territorial se conviertan por ese hecho en nacionales.

Así también se puede corroborar del epígrafe del Decreto 55 de 1994, citado en el salvamento de voto (f. 216) y en la alzada (f. 220), al prescribir que las disposiciones que allí se dictan regulan el tema «salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las universidades estatales u oficiales del orden departamental, municipal y distrital», y que dicha normativa, además, fue expedida «en desarrollo de la Ley 4a. de 1992, y en concordancia con el **artículo 77 de la Ley 30 de 1992**».

Por lo demás, se tiene que por parte del señor Guillermo Eduardo Gutiérrez Jiménez se acreditaron plenamente los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales por veinte (20) años, vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 (1º de enero de 1976), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 2 de diciembre de 2004) y observar una buena conducta en su desempeño como profesor. Motivo por el cual se confirmará la sentencia de primera instancia, que accedió a las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1.º Confírmase la sentencia de 21 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso instaurado por el señor Guillermo Eduardo Gutiérrez Jiménez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), de acuerdo con la parte motiva.

¹¹ «Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior».



2.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese, publíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Sobre voto

CÉSAR PALOMINO CORTÉS