



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente	70-001-33-33-002-2013-00149-01
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Actor	LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO
Demandado	CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL “CAJANAL” EN LIQUIDACIÓN; HOY “UGPP”
Tema	REQUISITOS PARA RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA

SENTENCIA No. 018

I. ASUNTO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, resolver el recurso de apelación formulado por las partes, contra la sentencia del 4 de abril de 2014, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo, con funciones del sistema oral, mediante la cual se reconocieron las pretensiones de la demanda.

Expediente
Medio de Control
Actor
Demandado

70-001-33-33-002-2013-00149-01
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO
CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL “CAJANAL” EN LIQUIDACIÓN;
HOY “UGPP”

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó por intermedio de apoderado judicial a CAJANAL, en liquidación; hoy, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, pretendiendo la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 55214 del 10 de noviembre de 2008, mediante la cual se negó la pensión gracia.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento y pago de la pensión gracia, con su retroactivo e intereses.

2.2. Los fundamentos de hecho²

La Sala los compendia así:

Sostiene que, laboró como docente municipal de primaria en la Escuela Rural “El Naranjal” del municipio de Sucre Bolívar, desde el 28 de febrero de 1955 al 30 de enero de 1961; para un total de 5 años y 11 meses.

Precisa que, luego, pasó a ser el director de aquella institución, desde el 27 de agosto de 1962 hasta el 28 de febrero de 1967; es decir, 4 años, 6 meses y un día; posteriormente, se desempeñó como docente de la Escuela Urbana de Varones de Sucre – Sucre; desde el 30 de agosto de 1967 al 30 de noviembre de 1977; esto es, 10 años y 3 meses.

Indica que, laboró como docente y director municipal de escuelas rurales un total de 20 años 8 meses, un día, por lo que cumple con los requisitos exigidos por la ley para acceder a la pensión gracia.

Afirma, haber solicitado a CAJANAL, la pensión gracia, y esta mediante Resolución 55214 del 10 de noviembre de 2008, negó el reconocimiento de la misma.

¹ Folios 2 a 5

² Folios 3

Expediente	70-001-33-33-002-2013-00149-01
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Actor	LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO
Demandado	CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL “CAJANAL” EN LIQUIDACIÓN; HOY “UGPP”

2.3. Recuento procesal

La demanda se presentó el 26 de junio de 2013³, siendo admitida por auto del 22 de julio de 2013⁴; notificada en debida forma al Ministerio Público y la entidad demandada⁵.

2.4. Contestación de la demanda⁶

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, a través de apoderado judicial y dentro del término de traslado, presentó contestación a la demanda expresando su oposición a todas las pretensiones de la misma.

Sostiene que, el señor ULLOA BLANCO, no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos para el otorgamiento de dicha prestación; además de cumplir con la edad, debe acreditar los señalados en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913.

Igualmente alega que, para ser beneficiario de pensión gracia, el docente debe haber prestado el servicio con un término no menor a 20 años, requisito que no cumple el demandante, toda vez que, el tiempo prestado al servicio docente está comprendido entre el 28 de febrero de 1955 al 30 de enero de 1961, y del 30 de agosto de 1967 al 30 de noviembre de 1977, certificados por el jefe de personal de la alcaldía, con el visto bueno del secretario de educación del municipio; siendo desestimado por CAJANAL, dado que, no existe certeza del tipo de vinculación, como el origen de los recursos con que fue financiada esa vinculación.

Así mismo precisa que, no se puede computar como válido esos tiempos para el reconocimiento de dicha pensión; siendo que tampoco se puede constatar en el documento obrante en el expediente administrativo el cumplimiento de los 20 años de servicio como docente territorial, resulta imposible reconocer dicha prestación.

Insiste que, es la falta de sustento probatorio, tanto del acto de nombramiento; tipo de vinculación, como de posesión; del tiempo laborado, lo que hacen que se haya negado la pensión mediante la Resolución N° 55214 de noviembre 10 de 2008.

³ Así se evidencia con la nota de recibido de la Oficina Judicial de Sincelejo, obrante a folio 5; en concordancia con el acta individual de reparto, visible a folio 25.

⁴ Folios 27-28

⁵ Folio 32-33, a través de correo electrónico del 22 de agosto de 2013

⁶ Folios 65-68

Presenta como excepción, la (i) inexistencia del derecho reclamado; (ii) falta de agotamiento del requisito de procedibilidad –conciliación extrajudicial ante el ministerio público; y (iii) la genérica.

2.5. La sentencia recurrida⁷

El Juez de primera instancia resolvió acceder a las pretensiones de la demanda; para llegar a esa decisión resaltando como conclusión a lo probado que: *“el actor prestó sus servicios al magisterio como docente y director de escuelas municipales y departamentales entre el 1955 a 1977 de manera interrumpida, pero que haciendo la suma de los períodos laborados se consolida el tiempo requerido de 20 años, evidenciándose de esta manera, que cumple con el requisito de tiempo de servicio y que las entidades donde prestó dichos servicios eran del orden territorial. **Sus nombramientos y posesiones son del orden territorial como obra en el acervo probatorio en mención**, sin que se pueda inferirse (sic) que sean del orden nacional, incluso, porque las vinculaciones entre (sic) 28 de febrero de 1955 a 30 de agosto de 1977 mediante Decreto N° 20 del 25 de agosto de 1967, fueron expedidas por la alcaldía de Sucre – Sucre, tal como consta en certificado⁸. Se hace en estos períodos que se encuentran en duda por el accionado para el reconocimiento de la pensión gracia, aclarando que se enfoca en esos períodos que fueron el motivo de no reconocimiento y la necesidad del litigio”*.

Declara oficiosamente la prescripción de las mesadas anteriores al 26 de junio de 2010.

Luego de realizar una transcripción de lo que ha sido posición de la jurisprudencia nacional, concluyó que el acto administrativo, aquí demandado está viciado de nulidad por cuanto con los tiempos demostrados en el libelo se advierte el cumplimiento de los 20 años como requisito para acceder a la pensión gracia.

2.6. El recurso de apelación⁹

Dentro del término de ejecutoria de la sentencia de primera instancia, la UGPP, interpuso contra aquél pronunciamiento, recurso de apelación; volviendo sobre el expediente administrativo del demandante para precisar que: *“Y es que del expediente administrativo se puede determinar que el actor no cumplió con el mismo, pues de los 20 años exigidos en la Ley, los cuales como es sabido son necesarios para acceder a la prestación en mención, solo una parte de ellos fueron trabajados directamente al servicio de la nación. Los documentos que hacen parte del expediente administrativo del accionante, dan cuenta que entre (sic) 28 de febrero de 1955 y 30 de enero de 1961, y del 30 de agosto de 1967 al 30 de noviembre de 1977, los servicios prestados por el*

⁷ Folios 122-134

⁸ Folio 8 y ss.

⁹ Folios 143 a 145.

extrabajador, fueron prestados en calidad de docente nacional, por lo que siendo de esta naturaleza el vínculo que lo unió laboralmente con la administración, es claro que no le asiste el derecho pretendido. El factor determinante en el caso bajo estudio, para establecer si en efecto existe la obligación en cabeza de mi representada, de reconocer la pensión gracia, es precisamente el tipo de vinculación laboral que se verificó entre la entidad de la cual está obligada la UGPP a reconocer la pensión en disputa y el aquí demandante. Es preciso recordar que solo los maestros que trabajaron mediante vinculación nacionalizada y/o territorial tendrán derecho al reconocimiento de la pensión gracia. (...)”.

Finaliza acotando sobre la imposición de las costas en un porcentaje del 20% del valor total de lo que deba pagarse al demandante, lo cual en su parecer constituye una condena exagerada, dado que en el proceso no se configura ninguna de las causales establecidas en el artículo 392 del CPC., las cuales contemplan en qué casos habrá condenas en costas.

Aduce a su favor que, su defensa se ha realizado ajustando las posturas frente al tópico debatido, a las normas legales y constitucionales que le son aplicables sin mala fe, ni temeridad. De allí que requiere sea revocado el fallo de primera instancia.

2.7. Actuación en segunda instancia

A través de auto del 19 de marzo de 2015¹⁰, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 4 de abril de 2014; por auto del 8 de mayo de 2015¹¹ se corrió traslado a las partes por diez (10) días para que alegaran de conclusión; mediante auto del 2 de septiembre de 2015, se decretó prueba de oficio¹².

2.8. Alegatos de conclusión

En esta instancia ninguno de los extremos alegó de conclusión; igual silencio guardó el ministerio público.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia de la referencia.

¹⁰ Folio 4 C. Alzada.

¹¹ Folios 14 lb.

¹² Folio 23 Cdo alzada.

3.1. Problemas jurídicos

Corresponde al Tribunal resolver el recurso de apelación, para tal fin, formulará los siguientes problemas jurídicos, ¿Le asiste derecho a la demandante al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia?

¿Cuenta este asunto con las pruebas suficientes para constatar que el actor cumple con los requisitos para obtener tal prestación?

Guardando congruencia entre lo alegado en el recurso de apelación con lo que será la resolución en esta instancia, la Sala abordara los siguientes temas, a saber: (i) Naturaleza jurídica de la pensión gracia; (ii) Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1° de la Ley 91 de 1989; y (iii) Caso concreto.

3.2 Naturaleza jurídica de la pensión gracia.

La “Pensión Gracia” es una prestación social denomina así, debido a que el beneficio se adquiere sin prestar servicios a la Nación; se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1° señaló:

“Artículo 1°. 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.”

Se estableció, en otras características, que sería un derecho que se gozaría al cumplir 50 años de edad y que sería equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio.

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6° de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales.

Así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso: *“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”*.

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la Ley 24 de 1947, indicando que *“la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio”*; más adelante el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

Mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980.

En la ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en su artículo 15 se reiteró el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

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

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria¹³.

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009

- Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
- Que observa buena conducta.

3.3 Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1° de la Ley 91 de 1989.

La ley 91 de 1989, estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y definió los tipos de vinculación del personal docente a saber:

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

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° 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 1975.¹⁴

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

En esa misma línea, el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 señala:

“Artículo 10º.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.”

En efecto, de los antecedentes normativos precitados se infiere que, la regulación aquí

¹⁴ Negrillas y subrayado para resaltar.

dispuesta implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.

Luego, los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales, así como los vinculados a partir del 1° de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

3.4. Caso concreto.

De acuerdo con los argumentos planteados en el recurso interpuesto, la Sala entra a pronunciarse sobre los mismos.

La parte demandada, UGPP, sustentó su inconformidad con la sentencia de primera instancia, en que el señor ULLOA BLANCO, no cuenta con el requisito de tiempo de servicio; reiterando lo que fue la contestación y el sustento para la denegación del acto administrativo demandado.

Antes de mirar lo que son las prueba arrimadas al expediente se hará referencia a lo que es la prestación del servicio docente en la Nación y sus clases de vinculación, hasta llegar al Decreto 2277 de 1979, por cuanto el señor LISANDRO ULLOA, prestó sus servicios según se alega, hasta 1977.

Así se tiene que, la ley 106 de 1880, dispuso que la instrucción pública que costeara la Nación se dividía en primaria, secundaria y profesional (art. 2°), el artículo 6° concretó que, "Corresponde al Poder Ejecutivo nombrar los superiores, catedráticos y demás empleados de la Instrucción Pública Nacional. Todos estos empleados durarán por el tiempo de su buen desempeño, a juicio del Poder Ejecutivo".

El decreto 442 de 1884, señaló: "Las enseñanzas en las escuelas primarias de los Territorios Nacionales se dividirán en tres secciones: elemental, media y superior", y precisa que los maestros, son los docentes que prestan servicios en ellas. El artículo 3° de la ley 12 de 1886 resalta que "Ningún destino es incompatible con el cargo de Catedrático de instrucción secundaria o profesional, y los que ejerzan tales enseñanzas pueden también desempeñar diversas asignaturas. En todos estos casos los sueldos son acumulables".

La ley 39 de 1903, en su artículo 26 se refiere a los profesores del nivel profesional como catedráticos; el artículo 1° del Decreto 491 de 1904, que la reglamentó, dispuso que "el personal de la instrucción pública se divide en dos grupos: el personal administrativo y el personal docente. Forman el primer grupo el Ministro de

Instrucción Pública, sus subalternos en el Ministerio y los empleados de las Secretarías de Instrucción Pública departamentales; forman el personal docente los superiores, catedráticos y maestros de los varios ramos de la enseñanza oficial”. En cuanto a los gastos de la instrucción pública, los artículos 26, 27 y 28 del referido decreto 491 de 1904, determinaron: “Art. 26. Serán de cargo de la Nación los gastos que ocasione la instrucción secundaria, la industrial y la profesional y artística, cuando en los tres últimos casos los establecimientos respectivos funcionen en la capital de la República.

Por su parte el Art. 27, estatuyó que: “Serán de cargo de los Departamentos y de los Municipios, en la forma que determinen las Asambleas, los gastos que ocasione la instrucción primaria”.

Art. 28. Serán asimismo de cargo del Tesoro nacional los gastos de instrucción primaria en las Intendencias y los de catequización de indígenas”. Igualmente, conviene resaltar el contenido de los artículos 75 y 100 del mismo decreto, que prescribieron: “Art. 75. El nombramiento de los Maestros de las escuelas primarias corresponde a los Gobernadores de los Departamentos; pero tales nombramientos deberán hacerse en los individuos que hayan obtenido diploma de Maestros en las Escuelas Normales; cuando hubiere escasez de personal de la clase indicada, se podrán nombrar individuos que tengan las condiciones siguientes: 1ª Buena conducta y profesar la religión católica; 2ª La instrucción suficiente en las materias que deban enseñarse en las escuelas primarias; 3ª Conocer la teoría de los métodos pedagógicos de la enseñanza primaria, y más especialmente su aplicación práctica; 4ª En caso de que la persona que solicite el puesto de Maestro no pueda presentar atestación de establecimientos idóneos para comprobar que posee las condiciones prescritas, se someterá a un examen ante un Maestro graduado de la Escuela Normal inmediata, designado por el Gobernador

Así mismo el Art. 100. En el ramo de Instrucción pública primaria no habrá más empleados que los determinados en este Decreto; pero las Asambleas departamentales podrán crear otros, pagados con fondos del Departamento, siempre que, por circunstancias especiales, se juzgare conveniente la creación de algunos nuevos”.

La ley 4ª de 1913 en su artículo 127 faculta al gobernador para nombrar y remover libremente a los maestros de escuela. Ya en 1935, con el decreto 326 de ese año, se comienza a hablar de profesores externos y se fija su sueldo. La ley 43 de 1945, crea el escalafón nacional de enseñanza secundaria. El decreto 3050 de 1965 se refiere al profesorado oficial de tiempo completo y de tiempo parcial.

El decreto 841 de 1967, adicionó el artículo 2° del decreto 155 de 1967, y consagró que “Los (...) profesores(...)podrán dictar como profesores externos hasta un máximo de cuatro (4) horas semanales de clase, cuando las necesidades del servicio así lo exijan y siempre y cuando que tengan adscritas el mínimo de horas semanales de clase...”. Se resalta que en este momento se precisó un límite para que el docente de tiempo completo se pudiera desempeñar como profesor externo.

El decreto 291 de 1968, adicionó el artículo 2° del decreto 155 de 1967, y derogó el decreto 841 de 1967 en el sentido de señalar que el personal docente de tiempo completo de los establecimientos nacionales de enseñanza media podía ser nombrado para desempeñar cargos de profesor externo cuando las necesidades educativas así lo exigieran, en establecimientos en donde prestara sus servicios o en otros de carácter oficial. Los decretos 2285 de 1968 y 3190 de 1968 contemplaron que “Los empleos permanentes de jornada parcial se remunerarán en forma proporcional al tiempo trabajado”.

El decreto 258 de 1970, que modifica el decreto 155 de 1967, redujo el número de horas de clase semanales que debían dictar los profesores de tiempo completo. El artículo 5° dispuso: “El nombramiento de un profesor de tiempo completo para dictar horas extras de clase en el plantel al cual esté vinculado se entiende únicamente por el año escolar y deberá efectuarse nuevamente cada año”.

El decreto 101 de 1971 precisó que “El nombramiento de un profesor de tiempo completo para dictar horas extras de clase en el plantel o planteles al cual esté vinculado se entiende únicamente por el año escolar y deberá efectuarse nuevamente cada año.” El decreto 224 de 1972, expedido en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 2° de la ley 14 de 1971, en su artículo 3°, señaló que el profesor que prestara servicios por horas en establecimientos educativos o el profesor de tiempo completo al que se le nombrara además como profesor externo fuera de su tiempo completo, recibiría una asignación por hora de clase dictada correspondiente a la categoría en que estuviera inscrito en el escalafón nacional.

Luego del proceso de nacionalización ordenado por la ley 43 de 1975, el decreto 224 de 1977, adoptó un sistema gradual por anualidades para la eliminación de las diferencias en la remuneración del magisterio oficial a cargo de la Nación por concepto de asignación básica. El decreto 2277 de 1979 derogó el Decreto extraordinario 128 del 20 de enero de 1977, anterior estatuto docente. Dicho decreto -2277/1979-, adoptó normas sobre el ejercicio de la profesión docente; estableció el **régimen especial** para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente.

Como se nota del recuento anterior, los facultados para realizar nombramientos para los años 1955 a 1977, eran los gobernadores de los departamentos, para lo cual, los aspirantes debían acreditar ser normalista, o en su defecto gozar de una buena reputación; los municipios no tenían esas facultades.

Para los días en que el señor LISANDRO ULLOA BLANCO, prestó sus servicios, el municipio de Sucre, hacía parte del Departamento de Bolívar -1955-; organizándose el de Sucre sólo a partir del 1966, según lo reconoce la Ley 47 del 1º de marzo de aquella anualidad; es decir, que lo que correspondiera a los municipios de esta nueva territorialidad, venían siendo nombrados por el Gobernador de Bolívar.

De las Pruebas.

- Copia acta de posesión del 27 de agosto de 1962, suscrita por el señor alcalde de Sucre – Sucre, Tacio Díaz Rosales¹⁵.
- Certificado de tiempos de servicios del señor ULLOA BLANCO, suscrito por el Jefe de División de Personal del Municipio de Sucre-Sucre¹⁶.
- Decreto 0165 del 15 de febrero de 1967, del Departamento de Bolívar, en donde consta que al señor LISANDRO ULLOA, lo nombran como educador para el municipio de Sucre, en la Escuela Rural de Varones de Naranjal¹⁷.
- Escrito del señor LISANDRO JOSÉ ULLOA, haciendo constar que es docente¹⁸.
- Resolución N° 55214 del 10 de noviembre de 2008 “Por la cual se niega el reconocimiento de una pensión gracia”¹⁹.
- Certificado del Coordinador de la Unidad Administrativa y Laboral del Departamento de Bolívar, hace constar que el señor ULLOA BLANCO, se desempeñó como docente y director, a cargo de esa entidad, desde el 27 de agosto de 1962 al 28 de febrero de 1967²⁰.
- Cédula de ciudadanía del señor LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO²¹.
- Registro civil de nacimiento²².
- CD, en donde consta el expediente administrativo del señor ULLOA BLANCO²³.
- Se resalta de los antecedentes administrativos –CD-, el certificado de la Tesorera del Municipio de Sucre – Sucre, en donde se indica que el señor

¹⁵ Folio 8 Cdno ppal.

¹⁶ Folio 9 y 22 Cdno ppal.

¹⁷ Folio 10-13 Cdno ppal.

¹⁸ Folio 15 Cdno ppal.

¹⁹ Folio 19-20 Cdno ppal.

²⁰ Folio 21 Cdno ppal.

²¹ Folio 23 Cdno ppal.

²² Folio 24 Cdno ppal.

²³ Folio 72 Cdno ppal.

LISANDRO JOSÉ ULLOA, laboró como docente de la Escuela de Varones “Antonio José de Sucre”, durante los años 1975, 1976 y 1977²⁴.

- Oficio del Jefe de División de Personal del Municipio de Sucre – Sucre, en donde indica que el Decreto N° 20 de 25 de agosto de 1967, es un acto administrativo del orden municipal, sin adjuntarlo²⁵.
- Oficio 072, del 22 de abril de 2014, suscrito por la Secretaria Ejecutiva del Municipio de Sucre- Sucre, en donde indica que el Decreto N° 20 de agosto de 1967, no reposa en los archivos de ese ente territorial²⁶.
- Oficio 700.111.3./SE N° 0330 de febrero 22 de 2016, en donde el Jefe de Administrativa y Financiera del Departamento de Sucre, indica que la solicitud del expediente administrativo del señor ULLOA BLANCO, no se encuentra en la base de datos de ese ente, lo remite a la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, para su consulta²⁷.

De lo anterior se tiene que, el señor LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO, nació el 6 de noviembre de 1938; que en la actualidad, cuenta con 77 años de edad –f. 23 y 24 Cdno Ppal.

De allí en adelante, se advierte que, los tiempos para constatar el servicio docente que indica el señor ULLOA BLANCO prestó y del cual echa de menos el recurrente, no se encuentran probados, teniendo lo siguiente:

Para la época en que se desempeñó como docente, la vinculación debía realizarla el Gobernador del Departamento; en este caso sería el de Bolívar, y no el Alcalde del Municipio de Sucre; por cuanto, como quedó establecido, así lo determinaba la Ley, para ese momento; además, el Departamento de Sucre fue creado por la Ley 47 del 1° de marzo de 1966; dado que el actor en este caso alega haber iniciado sus labores en el año 1955, era competencia de aquel ente suscribir el nombramiento y no el municipio como lo certifican en dicha localidad –f. 9 Cdno Ppal-.

En el libelo, se adjuntó el Decreto 0165, del 15 de febrero de 1967, suscrito por el Secretario de Educación del Departamento de Bolívar en donde se nombra para el municipio de Sucre, al señor LISANDRO ULLOA, en la Escuela Rural de Varones de Naranjal –f. 11 Cdno Ppal-, como maestro; sin embargo, a folio 21 del expediente, se encuentra certificación en donde se describe que el demandante laboró desde el 27 de agosto de 1962 al 28 de febrero de 1967.

²⁴ Folio 72 CD. Cdno ppal.

²⁵ Folio 111 Cdno ppal.

²⁶ Folio 113 Cdno ppal.

²⁷ Folio 48 y 49 Cdno de segunda instancia.

En aquella misma constancia del Coordinador de la Unidad Administrativa y Laboral del Departamento de Bolívar, se indica que el señor ULLOA BLANCO, tuvo el vínculo laboral desde:

Acto Administrativo	Cargo	Fecha Nombramiento	Fecha Posesión	Fecha vinculación
Decreto N° 1239	Docente/director de la Escuela el Naranjal - Sucre	20 de agosto 1962	27 de agosto 1962	28 de febrero 1967

En dicho certificado, se hace la siguiente observación:

“Inicialmente Nombrado por Dcto 1239 de 20 de agosto/62, posesionado el 27 de agosto/62, hasta el 28 de febrero de 1967, fecha que se independizó Sucre del Departamento de Bolívar”

Para enriquecimiento de este asunto, se ahondará en lo que será la revocatoria de la providencia primigenia, toda vez que, ni del expediente administrativo radicado con el N° 7682/2007, de CAJANAL, aportado en “CD” por la UGPP, como tampoco de las pruebas anexas con la demanda se logra establecer: (i) la calidad de docente del señor LISANDRO ULLOA, si era normalista o de aquellos ciudadanos; (ii) la clase de vinculación; y (iii) una colilla de pago o algún otro documento que de razón de su remuneración.

Que si se advierte que, al momento de iniciar labores -1955-, el citado ciudadano era menor de edad; puesto que para ese año, contaba con 17 años –nacido en 1938-, y la misma para contraer obligaciones y suscribir contrato para ese entonces, era de 21 años²⁸; empero si en gracia de discusión se aceptara tal hecho, se encuentra que aún con todo, no reúne el requisito de los 20 años de labores puesto que los extremos temporales de dicha certificación señalan:

Acto Administrativo	Cargo	Fecha iniciación	Fecha terminación vinculación	Tiempo total
Decreto N° 06	Docente de la Escuela el Naranjal - Sucre	28 de febrero de 1955	30 enero de 1961	5 años y 11 meses 2 días
Decreto 020	Docente de la Escuela de Varones de Sucre	30 de agosto de 1967	30 noviembre de 1977	9 años y 6 meses
Total				15 años 5 meses y 2 días

La Sala afirma que, los tiempos atrás relacionados no pueden ser tenidos en cuenta puesto que, la copia simple del certificado que da cuenta de ellos que obra a folios 9 y 22 del expediente, no son documentos auténticos a pesar de provenir del Municipio de Sucre- Sucre, suscrito por el Jefe de Personal, de aquel ente territorial; puesto que su

²⁸ La ley 7 de 1930 establecía la obligación de la cédula de ciudadanía en todos los actos, fueran civiles o políticos; el Decreto 051 de noviembre de 1954, estatuyó para los hombres la edad de 21 años para su tramitación; igualmente lo previó el Decreto 2628 de marzo 28 de 1951.

contenido fue desconocido por la UGPP, parte demandada, lo que significaba que el demandante tenía que demostrar la existencia de esos tiempos de servicio con los documentos idóneos como eran los decretos de nombramientos y actas de posesión.

El artículo 244 del CGP, establece que un documento es auténtico en la medida que haya certeza de quien elaboró el mismo; presumiendo que los documentos públicos también lo son, siempre y cuando no se hayan tachados de falsos o desconocidos, según el caso; el artículo 272 ibídem, igualmente, al referirse al desconocimiento del documento, establece que, debe realizarse ese desconocimiento cuando la parte no realiza dentro de los términos estipulados en la ley la tacha o en la exhibición que se haga de ellos.

En la contestación de la demanda, repitiendo lo plasmado en el acto administrativo demandado en este asunto, y nuevamente reiterado en el recurso de alzada, la entidad demandada no reconoce esos tiempos de servicios bajo la siguiente expresión: *“Su señoría es por falta de sustento y/o fuerza probatoria, tanto del acto de nombramiento, del tipo de vinculación como el de posesión del tiempo laborado por el accionante como docente”*. Por esa razón el juez de primera instancia, cita luego de haber cerrado la etapa de alegatos, a una audiencia de prueba (f. 102-103) en el que la decreta de oficio; audiencia que se realiza el 25 de abril de 2014 (f. 116), donde se incorpora la misma que obra a folio 113 (oficio N° 72, proveniente de la Secretaría Ejecutiva de la Alcaldía, señalando que: *“revisados los archivos que reposan en esta alcaldía, no se encontró que el decreto 20 de agosto de 1967 del que usted hace mención en el oficio”*; de este oficio se dio traslado a la parte demandante, quien no la tachó ni hizo reparo alguno sobre ella.

Así las cosas, encuentra esta Colegiatura que, hay un certificado que obra a folio 8 y 22, que da cuenta de un período laboral del demandante, que no tiene soporte de la vinculación del mismo, del 30 de agosto de 1967 hasta el 30 de noviembre del 1977; que a pesar que en el folio 111, la persona que expide la certificación anterior -el Jefe de División de Personal de la Alcaldía del municipio de Sucre-, manifiesta que ese es un acto administrativo municipal, esto no implica reconocimiento de ese documento, ni lo suple; puesto que, según el artículo 250 del código general del proceso, el documento es, indivisible siempre que tenga relación directa con lo dispositivo del acto o contrato; significa que, debe valorarse en conjunto con las otras pruebas documentales; en este caso, con el oficio 072 citado, emanado del municipio de Sucre- Sucre; es decir, si no hay Decreto 020, que repose en la alcaldía de este municipio, cómo puede valorarse un certificado que da unos tiempos de servicios, que no tienen soporte?, tal como lo dice la entidad demandada; esos soportes eran el acta de posesión y el nombramiento mismo; por esa razón, no se puede valorar un certificado suscrito por un tercero en el proceso -Municipio de Sucre-, cuando él mismo desconoce su existencia; de allí la indivisibilidad del documento público; esto es, el demandante, no pudo haber sido

docente del municipio de Sucre –Sucre ya que no aparecer el acto de nombramiento y posesión.

Corolario de lo anterior, se encuentra que, al no ser valorado por la entidad demandada y por el municipio de Sucre – Sucre, la certificación emanada por el jefe de personal, sobre la vinculación del señor ULLOA BLANCO, a como docente de la Escuela de Varones de ese municipio, era la parte demandante, la que tenía que demostrar que sí laboró en ese tiempo; al no hacerlo, no puede ser reconocido.

Por otra parte, la copia del acta de posesión que obra a folio 8, no contiene la verdad puesto que como se dijo en líneas anteriores, para el 27 de agosto de 1962, no había sido creado el departamento de Sucre, sino que existía era el de Bolívar, tal como se puede observar en la constancia atrás mencionada; de tal forma que, esos documentos no pueden reposar en la alcaldía de Sucre Sucre, sino en la Secretaría de Educación, de este departamento, quien fue la entidad que asumió las obligaciones del departamento de Bolívar una vez creado el Departamento de Sucre; y si se observa la certificación enviada por el líder administrativo y financiero de la Secretaría de Educación de esta última entidad –folio 48-49 Cdno alzada-, indica que el actor no se encuentra en la base de datos de dicho ente territorial; de manera que, siendo la educación manejada por los departamentos, lo que no es la excepción en Sucre, ya que el único municipio descentralizado es Sincelejo, todos los demás, son administrados en el servicio de educación por el departamento, entonces es en aquel, en el cual reposa toda la información de los docentes que prestan o han prestado el servicio docente en Sucre.

No encontrándose otro acto administrativo que precise que el señor ULLOA BLANCO, laboró en otra institución; se advierte que, el tiempo de servicio docente es de 15 años 5 meses con 2 días como se suma en la tabla anterior, no cumple con el requisito del servicio requerido tal como lo contempla la ley 114 de 1913, en su artículo 1º, y demás normas referentes al tema, tal como lo alega el recurrente.

Ahora, si se tuviera que, eran los entes departamentales los encargados de realizar los nombramientos de los docentes para la época en que se desempeñó el señor LISANDRO ULLOA como educador, se tendría que atender la certificación expedida por la Coordinación de la Unidad Administrativa y Laboral del Departamento de Bolívar que indica el tiempo de servicio del demandante a cargo de esa territorialidad fue de 4 años 6 meses 1 días²⁹; entonces, de tenerse ese período como el laborado en el servicio docente, se concluye que tampoco alcanza los 20 años de que trata la norma citada en lo alto, asistiéndole razón al apelante.

²⁹ Folio 21 Cdno Ppal.

3.5 Conclusión

En este orden de ideas, la respuesta al primer interrogante es negativo, dado que, como quedó establecido el actor no logra probar que haya prestado su servicio como educador por más de 20 años para hacerse acreedor a la pensión que aquí persigue.

En este asunto se cuenta con las pruebas que indican que el actor no cumple con los requisitos para obtener la pensión gracia; puesto que, si se toma la certificación expedida por el municipio de Sucre – Sucre, se advierte que suman 15 años, 5 meses y 2 días; sin embargo, si se somete al rigorismo de orden jurídico vigente para la época en que prestó su servicio, esta adición alcanza los 4 años 6 meses y 1 días; puesto que el citado certificado del ente municipal, no tiene la fuerza para reemplazar los actos de nombramiento y posesión que son los que acreditan su vinculación; máxime que para la época, se requería, que dichos actos administrativos fueran expedidos por la autoridad departamental, por así disponerlo el legislador de entonces.

En cuanto a las costas, no habrá lugar a pronunciamiento por cuanto, el recurso de alzada prosperó, de allí que se declarará la revocatoria de la providencia de primera instancia, incluido lo referente a la condena en costas.

3.6 Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el literal 4º del artículo 365 del CGP, habrá lugar a condenar en costas en esta instancia a la parte demandante, por cuanto el recurso impetrado prosperó. La liquidación se hará conjuntamente por el Juez de primera instancia, conforme los artículos 365 y 366 del CGP.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia proferida el 4 de abril de 2014 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo, con funciones en el sistema oral, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

Expediente
Medio de Control
Actor
Demandado

70-001-33-33-002-2013-00149-01
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO
CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL “CAJANAL” EN LIQUIDACIÓN;
HOY “UGPP”

SEGUNDO: Consecuencialmente, **NIÉGASE** las súplicas de la demanda

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante, señor LISANDRO JOSÉ ULLOA BLANCO, según lo establecido en este proveído. La liquidación se hará conjuntamente por el Juez de primera instancia, conforme los artículos 365 y 366 del CGP.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala en sesión de la fecha tal como consta en el Acta No. 032.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado