

Cartagena de Indias D.T y C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-008-2017-00082-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA</b>
<b>Demandado</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>
<b>Tema</b>	<i>Reconocimiento de la pensión gracia - tacha de falsedad y desconocimiento de un documento público – la parte que la alega es quien debe desvirtuar la presunción de legalidad del documento.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión<sup>1</sup>, a resolver la apelación interpuesta, por la parte demandante, contra la sentencia del 19 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>2</sup>.

#### 3.1.1 Pretensiones<sup>3</sup>

*“3. La revisión para estudio de reconocimiento de la Pensión Gracia, permite impetrar, medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 del CPACA, Ley 1437 de 2011, en contra de la Resolución No. 60092 del 9 de diciembre de 2008, radicado No. 1351506 del 9 de diciembre de 2007, cuya génesis generó la inconsistencia prestacional, proferida por CAJANAL EICE en*

<sup>1</sup> Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

<sup>2</sup> Folio 3-21 cdno 1

<sup>3</sup> Folio 4-6 cdno 1



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

*Liquidación, y corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" DESATAR, PROTEGER Y GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL AL GOCE DE UNA PENSIÓN MÍNIMA VITAL, Y MÓVIL, con estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho (...)*

4. *Que se admita la presente revisión ordinaria para nuevo estudio de reconocimiento de la pensión gracia, que por error de omisión no se tuvo en cuenta los presupuestos procesales surtidos en ese momento, es decir, primero (1) de diciembre de 2008 y en consecuencia a título del reconocimiento del DERECHO, se impetre demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 138 del nuevo CPACA, Ley 1437/11, y en contra de la Resolución No. 60092/09-dic-2008.*

5. *Como consecuencia de la declaración de nulidad del acto acusado anterior, 60092/09-dic-2008, ordenar el restablecimiento del derecho y declarar que el actor le asiste razón respecto a CAJANAL EICE., en liquidación, corresponde a la sustituta, "UGPP", resolver de fondo la controversia de esta Litis, que consiste en reconocer, liquidar y pagar la pensión gracia, como las mesadas adicionales que se hayan generado desde el año anterior al cumplimiento del Status Jurídico de pensionado, es decir, desde el 24 de julio de 2005, teniendo en cuenta el artículo 209 de la Constitución Nacional. Esta entidad de previsión debe INCLUIR LA TOTALIDAD DE LOS FACTORES SALARIALES conforme la ley y debe integrar la base salarial para el cálculo del monto pensional del monto pensional y efectiva a partir del día 25 de julio de 2005. Y en consecuencia dicha entidad deberá proceder a liquidar los reajustes de ley, decretados a favor del peticionario por concepto de ley 71/88.*

6. *Que se ordene liquidar y pagar a expensas de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", y a favor de mi protegido, las diferencias de mesadas generada, valor que resultará de la diferencia entre lo que actualmente se le paga y lo que ordene la sentencia que resulte del presente proceso, desde el 24 de julio de 2005, y en consecuencia esa entidad deberá proceder a liquidar los ajustes pensionales decretados a favor de mi mandante por concepto de ley 71/88.*

7. *Condenar a CAJANAL en Liquidación o su sustituta "UGPP", para que que sobre las mesadas generadas y adecuadas a mi mandante, le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de ley conforme al índice de precios al consumidor (IPC) o al por mayor tal como lo autoriza el artículo 178 del CCA.*

8. *Condenar a la "UGPP" sustituta de CAJANAL en Liquidación, a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el Art. 176 del CCA., pague a favor de mi mandante intereses comerciales durante seis (6) primeros meses contados a partir de la EJECUTORIA DEL FALLO E INTERESES MORATORIOS después de este término conforme lo ordena el artículo 177 del CCA". (sic)*

### 3.1.2 Hechos<sup>4</sup>

En la demanda se indica que el demandante prestó sus servicios como docente oficial nacionalizado en el departamento de Bolívar por más de 20 años, siendo su último lugar de prestación de servicios la Institución Educativa Escuela Rural del Municipio de Peñoncito Sur de Bolívar.

Que, al llegar a la edad de 50 años, aspiró al reconocimiento de de una pensión gracia por cumplimiento de los presupuestos legales; que la pensión antes mencionada, debía ser efectiva a partir del 24 de julio de 2005. La solicitud anterior, fue denegada por la UGPP, mediante Resolución No. 60092 del 9 de diciembre de 2008.

Indica, que el señor JULIO CESAR CAPATAZ laboró al servicio del Departamento de Bolívar, en los Municipios de San Martín de Loba, Morales y Peñoncito, desde el 18 de febrero de 1980, hasta el 24 de julio de 2005, cumpliendo así con los 20 años de servicios para obtener la pensión gracia.

### 3.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Alega como normas violadas, las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989; al respecto sostiene que, conforme las normas invocadas, tienen derecho a la pensión gracia, los docentes que se hayan vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, como es el caso del señor JULIO CESAR CAPATAZ.

### 3.2 CONTESTACIÓN UGPP<sup>5</sup>

Esta entidad dio contestación a la demanda, manifestando que no acepta los hechos expuestos en la misma. Al respecto expuso que no es cierto que el actor cumpla con los requisitos necesarios para obtener la pensión gracia, como quiera que la vinculación del mismo fue de carácter nacional; que ni en la vía gubernativa, ni en la judicial logró demostrar lo contrario.

Indica, que en expediente administrativo existe una certificación en la que se establece que la vinculación del actor, a partir del 2 de abril de 1981 hasta el 10 de marzo de 2003, es de carácter nacional; pero en la demanda, se aporta otro certificado en el que se establece que la vinculación de este, desde el 2 de abril de 1981 al 17 de enero de 1990, es de carácter nacionalizado. Que, al

---

<sup>4</sup> Folio 7-9 cdno 1

<sup>5</sup> Folio 82-91 cdno 1

**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

proceso se aporta un nombramiento realizado a través del Decreto 010 de 1991, sin embargo, esto no se relaciona en los certificados; de igual forma, en citado decreto se advierte que el mismo es expedido por el Ministerio de Educación con su presupuesto.

Alega que es necesario contar con el Decreto 49 del 19 de enero de 1990, y con el nombramiento y la posesión de actor en original o copia auténtica, para que tenga validez.

En cuanto a las pretensiones sostiene que se opone a las mismas, pues considera que los actos acusados están ajustados a derecho, y están debidamente motivados, pues no era posible que con las pruebas obrantes en el expediente administrativo se adoptara una decisión diferente a la contenida en las resoluciones demandada.

Agrega que, tanto la ley como la jurisprudencia nacional han sido rigurosos con los elementos que se debe probar para obtener la prosperidad de la pretensión anulatoria, imponiéndole a los interesados las siguientes cargas procesales: i) la individualización precisa del acto que se demanda, ii) la identificación exacta de las normas violadas y el concepto de la violación; iii) si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deben demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen y iv) si se trata de un acto administrativo particular, el agotamiento previo de la vía gubernativa.

Manifiesta que, los actos administrativos se presumen legales y ajustados al ordenamiento jurídico, por lo que, para ser declarados nulos deben probarse las siguientes causales: Violación a la ley, vicios de forma, falsa motivación y desviación de poder.

Como excepciones de fondo expuso las siguientes: i) prescripción, ii) inexistencia de la causa petendi y cobro de lo no debido; iii) falta de derecho para pedir, iv) buena fe; v) cobro de lo no debido; vi) genérica.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>6</sup>**

Por medio de providencia del 19 de junio de 2018, el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena definió el asunto sometido a su conocimiento, negando las pretensiones de la demanda toda vez que, si bien el actor demostró tener más de 50 años de edad, no tener sanciones disciplinarias y

---

<sup>6</sup> Folio 218-224 cdno 2



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

contar con los 20 años de servicio como docente con carácter municipal; no se acreditó el cumplimiento de todos estos requisitos para obtener la pensión gracia, con anterioridad al 29 de diciembre de 1989

La anterior decisión se apoyó en la sentencia de la Corte Constitucional C-489 de 2000, en la que se expuso que se respetarían los derechos adquiridos de quienes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 91/89, tuvieran cumplido los requisitos para acceder a la pensión gracia; más no para aquellos que no los hubieran cumplido, como quiera que tal derecho solo constituía una mera expectativa.

### **3.4 RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>**

El apoderado de la parte demandante interpuso contra la decisión de primera instancia, aduciendo lo siguiente:

Afirma que el Juez a quo incurrió en un defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 163 del CPACA, debido a que en la audiencia inicial se ordenó reconocer a favor del demandante los intereses moratorios y corrientes, además, solicita liquidar los intereses comerciales, con lo cual se cumplió el 4 de mayo de 2018. Que, en la audiencia la parte demandada invocó la tacha de falsedad al expresar que los documentos aportados por el demandante carecían de crédito, por ser falsos, por lo que el juez lo conminó a demostrarlo, pero en la última audiencia no se allegó la prueba correspondiente.

Alega la responsabilidad administrativa del Estado, aduciendo que la pretensión indemnizatoria por daño especial excluye cualquier otra pretensión con idéntico fin, con base en la ilegalidad del acto, operación o hecho administrativo, vías de hecho o falla en el servicio. Adicionalmente, enuncia una serie de citas relacionadas con la responsabilidad del Estado y sus requisitos.

Expone que la Oficina de Talento Humano de la Secretaría de Educación de Cartagena relacionó y clasificó al señor JULIO CESAR CAPATAZ, como un docente de naturaleza nacional, aun cuando verdaderamente era de carácter nacionalizado, según consta en el certificado de vinculación expedido por la Secretaría de Educación de Cartagena. Que, según el Decreto 2831 del 16 de agosto de 2005, se corrige el error por omisión y aparece como nacionalizado, nombrado en la Escuela Rural Mixta de Peñoncito, Jurisdicción de San Martín de Loba,

---

<sup>7</sup> Folio 231-243 cdno 2



mediante Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980, donde laboró hasta el 30 de noviembre de ese mismo año.

Manifiesta que se equivoca la UGPP al afirmar que el docente JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA no acreditó los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, de acuerdo con la Ley 114 de 1913, especialmente los 20 años de servicio con vinculación nacionalizado, antes del 31 de diciembre de 1980. Expone que la UGPP actúa de mala fe, manifestando que la naturaleza de la vinculación del actor es nacional y no nacionalizado, olvidando que los decretos de nombramiento son de carácter territorial.

Alega que, con la sentencia de primera instancia se viola la Ley 1751 de 2015, que tiene por objeto garantizar y regular el derecho a la salud, así como crear mecanismos de protección. Sostiene que el demandante es una persona de especial protección, que prestó sus servicios en una zona inhóspita, por lo que solicita que se le reconozca la pensión gracia.

### **3.5 ACTUACIÓN PROCESAL**

Por medio de acta del 9 de agosto de 2018<sup>8</sup>, se repartió el presente asunto a este Tribunal, por lo que el recurso fue admitido por auto del 28 de noviembre de 2018<sup>9</sup>, y el 8 de abril de 2019<sup>10</sup> se corrió traslado para alegar de conclusión. Sin embargo, el Ministerio Público interpuso recurso de reposición contra esta decisión el 12 de abril de 2019<sup>11</sup>, el cual fue resuelto con auto del 11 de julio de 2019<sup>12</sup> y nuevamente se corrió traslado para alegar.

### **3.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.6.1 La parte demandante** presentó alegatos de conclusión, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, con fundamento en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018, en la que se indica que los docentes que fueran vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho a la pensión gracia, aun cuando no hubieran cumplido todos los requisitos antes de esa fecha. En virtud de lo anterior, concluye que el accionante en este evento demostró cumplir con las exigencias de la Ley 114/13 y la Ley 91/89 para acceder a la pensión gracia<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Folio 2 cdno apelaciones

<sup>9</sup> Folio 4 c. de apelaciones

<sup>10</sup> Folio 96 c. de apelaciones

<sup>11</sup> Folio 98-99 c. de apelaciones

<sup>12</sup> Folio 206 c de apelaciones

<sup>13</sup> Folio 216-226 c. de apelaciones



**3.6.2 La parte demandada** presentó sus alegatos de conclusión ratificándose en los argumentos de la contestación de la demanda y solicitando que se mantenga la decisión de primera instancia<sup>14</sup>.

**3.6.3 El Ministerio Público** rindió concepto

## **VI. CONTROL DE LEGALIDAD**

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

### **V.- CONSIDERACIONES**

#### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

#### **5.2. Problema jurídico**

De acuerdo con el recurso de apelación, el problema jurídico a resolver es el siguiente:

*¿Deben demostrarse el cumplimiento de todos los requisitos para obtener la pensión gracia, antes de la entrada en vigencia de la Ley 91/89, para tener derecho a ella?*

*¿Se encuentra acreditada la vinculación del señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA como docente territorial o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980?*

*¿Se encuentran acreditados los 20 años de servicio como empleado nacionalizado o territorial y los demás requisitos de la Ley 114/13?*

---

<sup>14</sup> Folio 209-215 c. de apelaciones

### 5.3. Tesis de la Sala

La Sala REVOCARÁ la sentencia de primera instancia para acceder a las pretensiones de la demanda toda vez que en el proceso se encuentra acreditada la vinculación del señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA como docente territorial o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 como docente en una institución municipal; adicionalmente, demuestra el cumplimiento de los demás requisitos de la Ley 114/13.

De igual manera, advierte esta Corporación que no es necesario que el accionante acredite haber cumplido con todos los requisitos previstos para el reconocimiento de la pensión gracia con anterioridad al 29 de diciembre de 1989, fecha en la que entró en vigencia la Ley 91 de 1989, pues dicha norma solo exige que el beneficiario estuviera vinculado al servicio educativo estatal, aunque los servicios se presten antes y después del 31 de diciembre de 1980.

### 5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

#### 5.4.1 Naturaleza jurídica de la pensión gracia.

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1º señaló:

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

En otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía 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 6º 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.



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso que: *“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 norma anterior, 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.

Debe destacarse en esta instancia que, 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; por lo que la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, limitó 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.*

*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 ordinaria<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009



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.
- 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.

Ahora bien, 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 aquélla la que implica la inspección.

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado<sup>16</sup>, afirmando que la misma fue creada en virtud de la flagrante desigualdad y la situación económica por las cuales pasaban los educadores cuyos salarios se encontraban a cargo de las entidades territoriales y los nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, al respecto expuso:

*“Así mismo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá D.C., en providencia del trece (13) de junio de dos mil trece (2013) Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00361-01(1395-12) Actor: Isabel Gomez Guzman, realizó un análisis de las normas que regula la pensión gracia, concluyendo:*

*“La ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios, siempre que comprueben “que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

<sup>16</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C. P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., Dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009).- Rad.: 25000-23-25-000-2006-08267-01(2178-08) Actor: Antonio Leal Gamboa.



*Con la expedición de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues la citada ley 116, en su artículo 6º señaló que tal beneficio se concretaría "... en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...", lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta ley.*

*Sobre los alcances de la ley 37 de 1933, esta Corporación ha precisado, en forma reiterada, que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos.*

*El artículo 15 No. 2, literal A, de la ley 91 de 1989 estableció:*

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

*Esta disposición, en últimas, precisó la conclusión del beneficio de la pensión gracia para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que la excepción que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la ley 43 de 1975, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913."*

#### **5.4.2. Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1º 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 1º 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 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

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

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 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 1º de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

#### **5.4.3 Condiciones para acceder a la pensión gracia en virtud del artículo 15 de la Ley 91 de 1989**

En lo que se refiere a las nuevas condiciones para la procedencia de la pensión gracia, se tiene que, el **artículo 15 de la Ley 91 de 1989**, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados **hasta el 31 de diciembre de 1980**, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales para ello. Al respecto, la norma en cita al señaló textualmente:



13-001-33-33-008-2017-00082-00

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

2. Pensiones:

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

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

La disposición transcrita ha sido objeto de objeto de análisis por el Consejo de Estado en diversas sentencias, así:

“En cuanto a los *SERVICIOS DOCENTES*, prestados antes del 31 de diciembre de 1980, y la continuidad de la parte actora que fuera considerada por el A-quo para aplicarle el régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, basta anotar que el Consejo de Estado, ha sostenido que la expresión “(...) docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el Art. 15 numeral 2º literal a) de la Ley 91/89, **no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando cumplan los requisitos de ley.** En ese sentido, se recuerda, entre otras, la Sentencia de Sep. 20/01 de la Sección 2ª de esta Corporación dictada en el Exp. No. 00095-01 del M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que dice: “El segundo argumento que expuso el juzgador de primera instancia para denegar las súplicas de la demanda, lo concretó en que por la “... pérdida de la continuidad no podía aplicarse al régimen de transición para las plazas que se incluyeron en el proceso de nacionalización, pues el demandante tan sólo reasumió funciones el 27 de julio de 1981.”. (...)” **En efecto, esta Honorable Corporación, ha sostenido que de conformidad con lo previsto en el Art. 15 de la Ley 91/89, la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir de enero 1º/81; pero aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad a la precitada fecha, no se le puede desconocer, y en consecuencia, si a Dic. 31/80 no se encontraba vinculado como docente al servicio de la administración, pero tenía una experiencia anterior, se le puede adicionar al prestado con (posterioridad) a 1981. La anterior situación es precisamente la que se presenta en el caso de la referencia, pues**



13-001-33-33-008-2017-00082-00

*la Parte Actora no se encontraba vinculada a la administración a Dic. 31/80, pero sí había laborado desde el 27 de febrero de 1964 hasta el 15 de julio de 1974, por lo que, este tiempo (10 años- 04 meses- 19 días), bien puede sumarse al prestado posteriormente desde el 25 de mayo de 1989 hasta el 15 de febrero de 2000 (10 años, 8 meses, y 21 días), para sumar un tiempo total de 20 años, 10 mes y 10 días, es decir, que **ACREDITÓ HABER CUMPLIDO LOS 20 AÑOS DE SERVICIO COMO DOCENTE para acceder al reconocimiento de la prestación reclamada**<sup>17</sup>.*

En sentencia más reciente, del 21 de junio de 2018, se indicó:

*“a raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenada por la **Ley 43 de 1975**<sup>18</sup>, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, «[l]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación». Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.*

*Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:*

*(...)*

*Las normas transcritas 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 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*

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “B”, Consejero ponente: TARSICIO CÁCERES TORO, Bogotá D. C., dos (02) de febrero de dos mil seis (2006). Radicación número: 25000-23-25-000-2002-00528-01 (3710-05)

<sup>18</sup> «[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 comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».



13-001-33-33-008-2017-00082-00

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 lb.) 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 ley<sup>19</sup>.**

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:

**Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.**

3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que **quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, continuarían con ese derecho, para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.**

<sup>19</sup> Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.



[...]

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 acompasada 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 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



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

*dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación<sup>20</sup> (se subraya y resalta)*

*De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta”.*

Conforme con lo expuesto, se tiene que la posición pacífica del Consejo de Estado, en cuanto al régimen de transición contemplado en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es que, para efectos de ser beneficiarios de la pensión gracia, no es necesario haber acreditado el cumplimiento de todos los requisitos contemplados en la Ley 114/13 antes de la entrada en vigencia de la Ley 91/89; sino que, únicamente el docente acreditará: (i) haber estado vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 como docente nacionalizado o territorial (ii) haber cumplido los 20 años de servicio como docente nacional o nacionalizado, para lo cual se tiene en cuenta el tiempo laborado con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 e incluso, el tiempo posterior a la expedición de la Ley 91/89; (iii) haber acreditado la edad de 50 años y (iv) haber desempeñado el cargo con buena conducta, honradez y consagración.

También vale aclarar que, la sentencia C-084 del 17 de febrero de 1999 establece que no existe discriminación entre los docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y los que se vincularan con posterioridad a esa fecha, y menos aún, un desconocimiento de un derecho adquirido, puesto que éstos últimos solamente tenían una mera expectativa frente a la pensión gracia; pero, resalta la Sala, esta observación la realizó la Corte frente a los maestros vinculados con posterioridad al 1 de enero de 1981.

#### **5.4.4. Sentencia Unificada sobre la pensión gracia**

---

<sup>20</sup> En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes “vinculados hasta 31 de diciembre de 1980” que **“tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos”**. Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año» (se destaca). La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.



Nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo, en reciente sentencia<sup>21</sup>, ha establecido reglas de unificación, específicamente en el tema de los docentes remunerados con dineros del situado fiscal, sistema general de participación o por los fondos educativos regionales, así:

**“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.**

*i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas. ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991. iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988). iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados<sup>22</sup>, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas. v) **Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales** (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>23</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación. vi) **Prueba de calidad de docente territorial**. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial. vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora**. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter*

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000234200020130468301 (3805-14)

<sup>22</sup> Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

<sup>23</sup> Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

*territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**. En los anteriores términos ha de entenderse rectificadas cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de Subsección en el pretérito.”*

## **5.5. CASO CONCRETO.**

### **5.5.1. Hechos probados**

Con la demanda, se aportaron las siguientes pruebas:

- Certificado expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar, de fecha 6 de febrero de 2014, mediante el cual se expone que señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA no reporta en su hoja de vida ninguna sanción disciplinaria (fl. 22).

#### **En San Martín de Loba:**

- Certificado expedido por la Alcaldía de San Martín de Loba, de fecha 19 de enero de 2009, en el que se informa que el demandante fue nombrado como Maestro Municipal de la Escuela Rural Mixta de Peñoncito - San Martín de Loba; por medio del **Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980**, emanado de dicho ente territorial, y laboró hasta el **30 de noviembre de 1980** (fl. 23)
- Copia de la transcripción del acta de posesión en la que se hace constar que el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA se posesionó como docente de la Escuela Rural Mixta de Peñoncito - San Martín de Loba, conforme con el Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980 (fl. 62).

#### **En Río Viejo:**

- Certificado expedido por el Centro de Administración Local de Servicio Educativo – CALSE No. 22 Río Viejo, y el Alcalde de Río Viejo, de fecha 24 de mayo de 2012, en el que se informa que el demandante prestó sus servicios como maestro en la Escuela Mixta No. 1 (hoy Institución Educativa de Ríoviejo), nombrado mediante Decreto 342 del 17 de



marzo de 1981; desde el **2 de abril de 1981**, hasta el 2 de octubre de 1990 (fl. 25).

- Certificado expedido por Fiduprevisora S.A., mediante el cual se indica que el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA laboró como docente nacionalizado, nombrado en propiedad, mediante Decreto 342 del 17 de marzo de 1981 en la Escuela Rural Mixta No. 1 de Rioviejo, desde el **02/04/1981** hasta el **17/01/1990** (15 años, 9 meses y 8 días), (fl. 35-36).
- Copia de la transcripción del acta de posesión en la que se hace constar que el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA se posesionó ante la Alcaldía de Morales, como docente de la escuela Rural Mixta del Corregimiento de Rioviejo, el 2 de abril de 1981 (fl. 59).
- Decreto 342 del 17 de marzo de 1981, expedido por el Gobernador de Bolívar, por medio del cual se nombró al actor como docente en la Escuela Rural Mixta No. 1 de Rioviejo (fl. 60-61)

#### **En San Martín de Loba:**

- Certificado expedido por el Centro de Administración Local de Servicio Educativo – CALSE No. 31 San Martín de Loba, y el Alcalde de San Martín de Loba, de fecha 19 de abril de 2012, en el que se informa que el demandante prestó sus servicios para Magisterio del Departamento de Bolívar, como maestro en la Escuela Mixta de Peñoncito, con VINCULACIÓN NACIONALIZADA, desde el **25 de febrero de 1991**, hasta el **17 de junio de 1996** (fl. 24).
- Decreto 010 del 25 de febrero de 1991, expedido por el Alcalde Municipal de San Martín de Loba, por medio del cual se nombra al señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA, para laborar como docente de primaria, en la escuela NACIONALIZADA “Escuela Rural Mixta de Peñoncito” (fl. 27-28).
- Acta de posesión No. 027 en la que consta que el actor tomó posesión del cargo como Docente nacionalizado, para el que fue nombrado mediante Decreto 010 de febrero 2 de 1991 de Municipal de San Martín de Loba, ese mismo día (fl. 58).

#### **El Peñón:**



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

- Certificado expedido por el Centro de Administración Local de Servicio Educativo – CALSE No. 27 El Peñón, y el Alcalde de El Peñón, de fecha 4 de mayo de 2012, en el que se informa que el demandante prestó sus servicios para el Magisterio del Departamento de Bolívar, como maestro en la Institución Educativa de Peñoncito, desde el **18 de junio de 1996, hasta el 4 de mayo de 2012** (fl. 26).
- Constancia expedida por el Departamento de Bolívar, en la que se indica que el demandante no recibe pensión por ningún concepto (fl. 29)
- Cedula de ciudadanía y Registro Civil de Nacimiento del señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA, donde consta que éste nació el 24 de julio de 1955, por lo que cumplió los 50 años el año 2005 (fl. 31 y 38).
- Declaraciones Extrajuicios rendida ante la Notaria Unica del Banco Magdalena, de los señores NEILA DEL SOCORRO MORALES y CARLOS ALBERTO ESQUIVE, en las que aseguran conser al actor, y manifiestan que tiene buena conducta y buenos modales (fl. 34).
- Declaraciones Extrajuicios rendida ante la Notaria Unica del Banco Magdalena, de los señores EBALDO SEQUEA PUPO y ANA GEERTRUDIS CENTENO MARTÍNEZ, en las que aseguran conser al actor, y manifiestan que tiene buena conducta y buenos modales (fl. 37).
- Resolución 60092 del 9 de diciembre de 2008, por medio de la cual la UGPP niega al actor el reconocimiento y pago de una pension gracia. En dicho acto administrativo se indica que el actor laboró para el Departamento de Bolívar desde el 2 de abril de 1981 hasta el 10 demarzo de 2003, como dependiente del Ministerio de Educacion Nacional, es decir, docente nacional, por lo que dicho preiodo no se puede tener en cuenta; ademas, no demostró estar vinculado a un ente territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 (fl. 52-57).
- Petición del 12 de diciembre de 2016, por medio de la cual el actor solicita el raconocimiento de la pension gracia a la UGPP y a la Secretaria de Educacion de Bolívar (fl. 40-44).

La parte demandante, aportó al proceso unas pruebas luego de surtida la audiencia inicial, a folio 139-197; luego con el recurso de apelacion, aportó nuevamente pruebas (fl. 244-298) y en segunda instanica a folios 58-179 (sic); sin

embargo, las mismas no serán tenidas en cuenta en el asunto, por ser extemporaneas.

- En el expediente administrativo contenido en el CD visible a folio 126 c. 1, reposa un certificado de la Secretaría de Educación de Bolívar, de fecha 30 de noviembre de 2006, en el que se indica que el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA es docente de **nacional**, y que se vinculó a dicha entidad desde el 2 de abril de 1981 hasta 2003.

### **5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial expuesto**

En este proceso se demanda la Resolución 60092 del 9 de diciembre de 2008, expedida por la UGPP, por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada por el demandante, bajo el argumento de que el actor no había demostrado su vinculación con un ente territorial, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y, además, con posterioridad a esa fecha, sirvió al Estado pero, como docente nacional.

El Juez de primera instancia, al resolver de fondo el asunto, denegó las pretensiones de la demanda, exponiendo que el interesado no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

El señor Capataz Sequea interpuso recurso de apelación, argumentando que sí cumplía con los referidos requisitos, por lo cual debía accederse a las pretensiones de la demanda.

Sea lo primero mencionar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, transcrita en el marco normativo de esta providencia, no es cierto que para acceder a la pensión gracia el docente deba acreditar el cumplimiento de todos los requisitos con anterioridad al 29 de diciembre de 1989; al respecto, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo ha interpretado que, lo que el artículo 15 de la Ley 91/89 establece, es que se le seguirá reconociendo la pensión gracia a aquellos maestros que al 31 de diciembre de 1980 estuvieron vinculados a una entidad de carácter municipal, distrital, departamental o como docente nacionalizado, y que el tiempo de servicio laborado como docente territorial o nacionalizado con posterioridad a esa fecha (1 de enero de 1981), servirá para computar el total de los 20 años requeridos por la Ley 114/13.



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Con base en las anteriores consideraciones se tiene que no era necesario que el accionante hubiera cumplido con todos los requisitos previstos para el reconocimiento de la pensión gracia en la fecha de entrada en vigencia la Ley 91 de 1989, pues dicha norma solo exige que, en esa fecha, el beneficiario estuviera vinculado al servicio educativo estatal, aunque los servicios se presten antes y después del 31 de diciembre de 1980.

En ese sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia de tutela del 3 de junio de 2015:

*"...Ahora bien, se evidencia que mientras el Juzgado para efectos de computar el término de 20 años exigido para obtener la pensión gracia, tuvo en cuenta los anteriores y posteriores a la vigencia de la Ley 91 de 1989, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el superior jerárquico en sede del recurso de apelación por el contrario, desconoció la ratio de los pronunciamientos que así lo han reconocido. En consecuencia, es válido afirmar que la actora con la tesis del tribunal se le vulneró el derecho fundamental al debido proceso, pues acorde con el precedente del Consejo de Estado, tiene derecho a que se le computen los tiempos de servicios acreditados ante y después de la vigencia de la Ley 91 de 1989"*

En orden de lo expuesto, no tienen razón de ser los argumentos utilizados por el Juez de primera instancia para negar las pretensiones de la demanda, por lo que este Tribunal procederá a verificar si el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA cumple con los requisitos de la Ley 114/13, para ser beneficiario de la pensión gracia; para ello, debe analizarse lo siguiente:

**- Edad (50 años):**

En el presente caso el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA acreditó que en el momento que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, el 12 de diciembre de 2016 (fl. 40), tenía más de la edad exigida en la norma para acceder a este derecho, toda vez que nació el 24 de julio de 1955, y los 50 años los cumplió en el año 2005 (fl. 31 y 38).

**- Vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980:**

Conforme con las pruebas allegadas con la demanda, se tiene que el señor CAPATAZ SEQUEA se vinculó como Maestro Municipal de la Escuela Rural Mixta de Peñoncito - San Martín de Loba, nombrado mediante Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980, emanado de dicho ente territorial, y **laboró desde el 20 de febrero de 1980 hasta el 30 de noviembre de 1980.** De lo anterior, da cuenta el



13-001-33-33-008-2017-00082-00

certificado expedido por la Alcaldía de San Martín de Loba, de fecha 19 de enero de 2009 (fl. 23) y la copia transcrita del acta de posesión del 20 de febrero de 1980 (fl. 62).

Ahora bien, advierte esta Corporación que, con la contestación de la demanda, la UGPP presentó una tacha de falsedad contra los documentos anteriores<sup>24</sup>, por lo que el Juez de primera instancia dispuso la prácticas de pruebas, tendientes a dilucidar el problema planteado<sup>25</sup>. En la audiencia de pruebas se constató que las entidades no dieron respuesta a los requerimientos hechos por el Juzgado<sup>26</sup>, por lo que se procedió a continuar con el trámite del proceso, dictándose sentencia de primera instancia, en la que no se hizo mención sobre el tema, pero se le dio validez al certificado y al acta de posesión en referencia.

En esta instancia, esta Corporación advierte que es necesario hacer referencia a la tacha de falsedad anterior, toda vez que nos encontramos verificando si el actor cumple o no con los requisitos para acceder a la pensión gracia; además de que el demandante hizo referencia a la misma en su escrito de impugnación.

Sea lo primero mencionar, que un documento es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento, según las voces del artículo 244 del Código General del Proceso. Dicha autenticidad se presume de los documentos públicos y privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos y, además, de aquéllos que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos.

Conforme con el Código General del Proceso, al cual se acude en virtud de la remisión que hace el artículo 306 del CAPACA, se tiene que, la tacha de falsedad debe realizarse en la contestación de la demanda o en la audiencia donde se incorpora la respectiva prueba; igualmente, debe aducirse contra el documento cuya autoría se le atribuye a la parte que invoca la figura; la cual, a su turno, debe estar debidamente sustentada.

---

<sup>24</sup> Folio 90 c. 1

<sup>25</sup> Folio 115-117 c. 1 y CD fl. 301 min: 00:09:08

<sup>26</sup> Folio 199-200 c. 1



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Teniendo en cuenta lo anterior, considera esta Judicatura que la tacha de falsedad presentada por la UGPP no tiene vocación de prosperar, en atención a lo siguiente:

- (i) El artículo 270 ibidem dispone que, quien tache el documento deberá expresar en qué consiste la falsedad y pedir las pruebas para su demostración; ello, so pena de que la tacha de falsedad no sea tramitada. En ese sentido se tiene que la parte interesada, en este caso la UGPP, no argumentó su solicitud de tacha de los documentos en mención, por lo tanto, el Juez de primera instancia debió abstenerse de dar trámite a la misma.
- (ii) Conforme con el artículo 269 del CGP, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no cuenta con legitimación para tachar de falsos unos documentos sobre los cuales no se le atribuye su autoría, por cuanto fueron expedidos por otra entidad administrativa que no es parte de este proceso. En efecto, la norma en cita establece que **la parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda o en la audiencia en la cual se incorporen como pruebas**; sin embargo, éste no es el caso, puesto que el certificado cuestionado y el acta de posesión del 20 de febrero de 1980 fue expedida por el Alcalde de San Martín de Loba y el Secretario del Interior de dicha entidad territorial, únicas autoridades competentes para tacharlos de falsos.
- (iii) La tacha solo procede con respecto a la falsedad material que es aquella que se refiere a las alteraciones físicas del contenido o firma de un documento, pero no a la falsedad ideológica, que corresponde a la falta de veracidad del contenido del documento en relación con el hecho que pretende probar, pues este tipo de falsedades debe desvirtuarse con los medios de prueba aportados al proceso; en ese sentido se pronunció la sentencia del Consejo de Estado del 27 de octubre de 2016 que indicó:

*“En relación con este aspecto, se indica que la circunstancia descrita en el presente caso como fundamento de la tacha se dirige a señalar una presunta falsedad ideológica pues la parte demandante expresa su inconformidad respecto del contenido de los documentos, es decir, se dirige a cuestionar la existencia de la renuncia y de la autorización de la dirección nacional del partido Centro Democrático partido para apoyar a candidatos avalados por otros partidos políticos.*”



**13-001-33-33-008-2017-00082-00**

*De esta manera, este despacho reitera que la falsedad ideológica no se tramita a través de la tacha de falsedad material, pues como su inconformidad se origina en relación con el contenido del documento y no respecto a la autenticidad del mismo, el mecanismo para su controversia lo constituyen, justamente, las pruebas recaudadas dentro del proceso.*

*Por las razones anteriormente expuestas, se concluye que en el presente caso resulta improcedente la tacha de falsedad material, señalando que las circunstancias que fundamentan la presunta falsedad ideológica indicada por el apoderado de la parte demandante, serán valoradas en conjunto con los demás medios de convicción que conforman el acervo probatorio de este proceso, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, de conformidad con lo establecido en los artículos 187 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 176 del Código General del Proceso."<sup>27</sup>.*

- (iv) Por último, se evidencia que, de acuerdo con el artículo 272 del C.G.P., lo procedente en este evento era que la UGPP desconociera los documentos objeto de controversia, y solicitara su verificación de autenticidad, en los términos que establece dicha norma; sin embargo, para ello, debían cumplirse los mismos requisitos que dispone el artículo 270 Ibidem para la tacha de falsedad, que, se reitera, no se dieron en este caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como quiera que no se logró desvirtuar la presunción de autenticidad de los documentos aportados por la parte actora, esta Corporación procederá a darles plena validez y en consecuencia declarará improcedente la tacha de falsedad presentada por la UGPP.

**- Tiempo de servicio.**

Para tener por cumplido este requisito se hace necesario que se demuestre que el demandante cumplió con un tiempo de servicio total de 20 años o más, como docente territorial o nacionalizado.

Ahora bien, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, encuentra esta Judicatura que el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA ha laborado en las siguientes entidades:

- Como Maestro Municipal de la Escuela Rural Mixta de Peñoncito - San Martín de Loba, nombrado mediante Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980, emanado de dicho ente territorial, y laboró desde el 20 de febrero de 1980 hasta el 30 de noviembre de 1980 (fl. 23 y 62).

---

<sup>27</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 68001-23-33-000-2016-00043-01





- Docente en la Escuela Rural Mixta No. 1 de Rioviejo, nombrado mediante Decreto 342 del 17 de marzo de 1981 expedido por el Gobernador de Bolívar (fl. 60-61), posesionado el 2 de abril de 1981 (fl. 59): dicha vinculación fue de carácter nacionalizada según el certificado visible a folio 35-36. El periodo laborado fue del **2 de abril de 1981**, pero no existe concordancia en la fecha de finalización de la prestación de los servicios, pues en el certificado emitido por el CALSE No. 22 Rio Viejo, y el Alcalde de Rio Viejo, indica que fue hasta **el 2 de octubre de 1990**.
- Docente en la escuela NACIONALIZADA “Escuela Rural Mixta de Peñoncito”, nombrado mediante Decreto 010 del 25 de febrero de 1991, expedido por el Alcalde Municipal de San Martín de Loba (fl. 27-28), por el periodo comprendido entre el **25 de febrero de 1991, hasta el 17 de junio de 1996** (fl. 24).
- Docente en la Institución Educativa de Peñoncito, desde el **18 de junio de 1996, hasta el 4 de mayo de 2012** (fl. 26); en este certificado no se indica el tipo de vinculación del actor, ni el acto administrativo de nombramiento y su posesión.

En resumen, la historia laboral del actor, según las pruebas antes mencionadas, es la siguiente:

ESCUELA	MUNICIPIO	DESDE	HASTA
Maestro Municipal de la Escuela Rural Mixta de Peñoncito. – (MUNICIPAL)	San Martín de Loba	20/02/1980	30/11/1980
Escuela Rural Mixta No. 1 de Rioviejo (NACIONALIZADO)	Rio Viejo	02/04/1981	2/10/1990
Escuela Rural Mixta de Peñoncito (NACIONALIZADO)	San Martín de Loba	25/02/1991	17/06/1996
Institución Educativa de Peñoncito (¿NACIONAL?)	El Peñón	18/06/1996	04/05/2012

Por otro lado también, se cuenta en el proceso con el certificado traído con el expediente administrativo (CD visible a folio 126 c. 1), en el que se expone que el actor, para el año 2006, se encuentra ACTIVO EN EL SERVICIO, laborando en propiedad en la Institución Educativa de El Peñoncito, como DOCENTE NACIONAL.



En dicho documento se hace constar toda la trayectoria laboral del interesado desde 1981 hasta el 2003, así:

ESCUELA	MUNICIPIO	DESDE	HASTA
Concentración Escolar de Río Viejo (nombramiento)	Río Viejo	02/04/1981	11/08/1981
Escuela Mixta de Arenal (traslado)	Arenal	12/08/1981	02/10/1990
Escuela Rural Mixta de Peñoncito (retiro)	El Peñón	03/10/1990	24/02/1991
Escuela Rural Mixta de Peñoncito (nombramiento)	El Peñón	25/02/1991	13/06/1996
Escuela Rural Mixta de Peñoncito (incorporación)	El Peñón	14/06/1996	28/11/2002
Institución Educativa de Peñoncito (fusión-reorganización de planta)	El Peñón	29/11/2002	10/03/2003
Vinculación NACIONAL			

Encuentra la Sala que existe una disparidad, entre la información suministrada en los certificados y actos administrativos aportados por el actor, y la certificación que sirvió de fundamento para expedir la resolución demandada; ello, en cuanto a lo que se refiere a los municipios y escuelas en los que el actor prestó sus servicios, así como en el tipo de vinculación de éste.

En efecto, encontró extraño esta Judicatura el hecho de que el actor al prestar sus servicios en diversos municipios hubiera laborado en escuelas que mantienen el mismo nombre, o que se posesionara ante el Alcalde de Morales, para laborar en una escuela de Río Viejo; sin embargo, encuentra esta Corporación razones que justifican dichas divergencias, puesto que ello obedece a la segregación y conformación de los nuevos municipios que en el Departamento de Bolívar se crearon para la época en la que el señor CAPATAZ SEQUEA fungió como docente.

Se tiene entonces que, para el año 1981, Río Viejo era un corregimiento del Municipio de Morales, que solo fue elevado a la categoría de municipio mediante Ordenanza N° 10 del 26 de noviembre de 1982<sup>28</sup>; lo mismo sucedió con Arenal que solo fue elevado a Municipio, por medio de Ordenanza No. 18 del 16 de Mayo de 1996<sup>29</sup>; lo anterior explica por qué en el acta de posesión del actor, de 1981, se indica que la misma se realizó ante el Alcalde de Morales (fl. 59) y que en el certificado aportado por la UGPP, el Departamento de Bolívar certificó que el actor había laborado tanto en Río Viejo como en Arenal.

<sup>28</sup> <http://www.rioviejo-bolivar.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

<sup>29</sup>

[http://www.sedbolivar.gov.co/antigua/descargas/cultura/inventario/INVENTARIO\\_CULTURAL\\_ZODES\\_MAGDALENA\\_MEDIO.pdf](http://www.sedbolivar.gov.co/antigua/descargas/cultura/inventario/INVENTARIO_CULTURAL_ZODES_MAGDALENA_MEDIO.pdf)



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Lo propio sucede con el Municipio de San Martín de Loba y El Peñón, pues este último hizo parte del primero hasta el 30 de noviembre de 1995, cuando se expidió la Ordenanza No 042<sup>30</sup>; por lo tanto, es lógico que en los certificados de San Martín de Loba y de El Peñón aparezca que el accionante laboró en la misma institución educativa “Escuela Rural Mixta de Peñoncito” adscrita en ambos municipios en épocas diferentes.

Por otro lado, en lo que se refiere al tipo de vinculación del actor, se encuentra que el certificado traído con del expediente administrativo da cuenta de que el nombramiento del mismo era de carácter NACIONAL (desde 1981 hasta 2003) y por ello la UGPP niega el derecho al accionante; sin embargo, no tuvo en cuenta la accionada que la vinculación “nacional” no debe entenderse para todo el periodo laborado por el actor, sino, solamente, para la última, que haría referencia a la Institución Educativa de Peñoncito, en el Municipio de El Peñón, pues en el acápite donde se relaciona tal información, solo se refiere a la vinculación que tenía el señor JULIO CESAR CAPATAZ para la fecha en la que se expidió la constancia, así:

SITUACION LABORAL	
TIPO DE VINCULACION :	NACIONAL
TIPO DE NOMBRAMIENTO: EN PROPIEDAD	<input checked="" type="checkbox"/>
CARGO: DOCENTES	CUAL? <u>DOCENTE</u>
NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL O EL ÚLTIMO SI ES RETIRADO	
INSTITUCION EDUCATIVA DE EL PEÑONCITO	
Ciudad o Municipio	Departamento
EL PEÑON	BOLIVAR
NIVEL: UND-02-DOCENTE Y DIRECTIVOS DOCENTES	
ACTIVO: SI <input checked="" type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

Igualmente se destaca, que la afirmación de que el actor laboró desde 1981 hasta el 2006 como docente nacional se desvirtúa con el Decreto 342 del 17 de marzo de **1981**, expedido por el Gobernador de Bolívar que, de manera textual, expone que el nombramiento del demandante, en esos años, fue de carácter NACIONALIZADO (fl. 60-61); adicionalmente, se cuenta con el certificado expedido por el Alcalde Municipal de San Martín de Loba, que dice que la vinculación del señor JULIO CESAR CAPATAZ en la “Escuela Rural Mixta de Peñoncito (**1991**)” era NACIONALIZADA.

<sup>30</sup> <http://www.elpenon-bolivar.gov.co/municipio/nuestro-municipio>



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Ahora bien, debe resaltarse que, a pesar de que el certificado del expediente administrativo indica que la última vinculación del señor JULIO CESAR CAPATAZ era de tipo nacional; esta Corporación no comparte dicha información, toda vez que la escuela Escuela Rural Mixta de Peñoncito, en El Peñón, es la misma Escuela Rural Mixta de Peñoncito de San Martín de Loba, en la que el actor estuvo vinculado desde el año 1991 y que era de carácter nacionalizada; por lo tanto, no resulta plausible para este Tribunal que dicha institución haya cambiado su naturaleza simplemente por la independencia de El Peñón para transformarse en municipio.

Adicionalmente se tiene que, conforme con el informe elaborado por el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de El Peñón<sup>31</sup>, se tiene que, para el 2012 (fecha de retiro del servicio del accionante), los establecimientos educativos que se encontraban prestando servicio en el municipio, eran:

Tabla No3

Instituciones Y Centros Educativos De El Peñón, 2012 Nombre	ANEXAS
Institución Educativa De El Peñón	Colegio "Luis Jiménez Peña"
	Preescolar "Mi Casita Rosada"
Institución Educativa De Peñoncito	Colegio Departamental de Bachillerato de Peñoncito
	Escuela Rural Mixta de Peñoncito
	Escuela Rural Mixta El Japón
	Escuela Rural Mixta Isla de Batayé
	Escuela Rural Mixta Isla Hermosa
	Escuela Rural Mixta de La Humareda
	Escuela Rural Mixta Último Caso
	Escuela Rural Mixta Los Totumos
Institución Educativa De Buenos Aires	Preescolar "Niño Néctico"
	Colegio Técnico Agropecuario de Buenos Aires
	Escuela Rural Mixta de Solera
	Escuela Rural Mixta Esperanza de Dios
Institución Educativa De La Chapetona	Centro Educativo La Chapetona
	Escuela Rural Mixta de Corinto
	Escuela Rural Mixta Las Delicias
Institución Educativa De Castañal	Centro Educativo de Castañal
	Escuela Rural Mixta de Buba
	Escuela Rural Mixta Los Ángeles
	Escuela Rural Mixta La Guadua

31

<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/750/MUNICIPIO%20DE%20EL%20PE%C3%91ON%20BOLIVAR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



De igual manera se tiene que, según el documento en mención el municipio de El Peñón no está certificado para el manejo directo de la educación municipal, es por ello que toda la planta de personal es financiada en su totalidad por el Fondo Educativo Departamental (FED), con **recursos del Sistema General de Participaciones.**

Teniendo en cuenta lo anterior, y acudiendo a lo establecido en la sentencia de Unificación del Consejo de Estado, del 21 de junio de 2018, se tiene que los maestros vinculados a dicha institución serían de carácter nacionalizado, toda vez que la providencia citada establece que *“lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, **pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con LOS EDUCADORES NACIONALIZADOS, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones”.***

Debe resaltar la Sala que, un certificado emitido por un funcionario público no puede cambiar la condición de vinculación de un docente cuando en el expediente está demostrado que sus servicios los prestó a un ente territorial; así las cosas, en este evento se logró demostrar que, a pesar de lo que se establecía el certificado expedido por el Departamento de Bolívar del año 2006, lo cierto es que el demandante logró demostrar, a través de diversos certificados y los actos administrativos de nombramiento, que su vinculación correspondía a la de un docente nacionalizado.

En ese orden de ideas, debe tenerse por demostrado que el señor JULIO CESAR CAPATAZ sí era un docente nacionalizado; y en virtud a ello, cumplió los siguientes tiempos de servicio:

Acto Administrativo	Quien expide el acto	Vinculación	Fecha iniciación	Fecha terminación vinculación	Tiempo total
Decreto 0035 del 18 de febrero de 1980	Alcaldía Municipal de San Martín de Loba	Municipal	18 de febrero de 1980	30 de noviembre de 1980	0 años, 9 meses y 10 días



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Decreto 342 del 17 de marzo de 1981	Gobernador de Bolívar	Nacionalizado	2 de abril de 1981	2 de octubre de 1990	9 años, 6 meses y 0 meses
Decreto 010 del 25 de febrero de 1991	Alcalde Municipal de San Martín de Loba	Nacionalizado	25 de febrero de 1991	17 de junio de 1996	5 años, 3 meses y 22 días
Decreto 290 del 14 de junio de 1996	N/A	Nacionalizado	18 de junio de 1996	4 de mayo de 2012	15 años, 10 meses y 16 días
<b>TOTAL DE SERVICIOS</b>					<b>30 años, 5 meses y 20 días</b>

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el señor JULIO CESAR CAPATAZ cumple con los 20 años de servicios exigidos por la Ley 114/1903, para obtener el reconocimiento de la pensión gracia; y que la fecha de adquisición del estatus es del **24 DE JUNIO DE 2005**, como quiera que en esa oportunidad se cumplió con el último de los requisitos que hacía falta para obtener la pensión, que era la edad<sup>32</sup>.

- **Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con buena conducta, honradez y consagración.**

Si bien en el expediente no obra certificación que acredite que el demandante desempeñó su cargo con honradez, consagración y buena conducta de conformidad con el Decreto 2277 de 1979, lo cierto es que la demandada no realizó ningún señalamiento, ni aportó elementos de pruebas que desvirtúen el cumplimiento de dichos requisitos.

De igual forma, al proceso se trajeron 4 declaraciones extrajudicial, presentadas por los señores NEILA DEL SOCORRO MORALES, CARLOS ALBERTO ESQUIVEL, EBALDO SEQUEA PUPO y ANA GEERTRUDIS CENTENO MARTÍNEZ, en las que aseguran con respecto al actor, y manifiestan que este tuvo buena conducta y buenos modales (fl. 34 y 37). De igual forma se cuenta con el certificado expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar, de fecha 6 de febrero de 2014, mediante el cual se expone que señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA no reporta en su hoja de vida ninguna sanción disciplinaria (fl. 22); y con el certificado de la Procuraduría General de la Nación del año 2007, presentado

<sup>32</sup> Los 20 años de servicios los cumplió el 20 de enero de 2001.



13-001-33-33-008-2017-00082-00

ante la UGPP para el reconocimiento de la pensión gracia, en el que se advierte que éste no tiene sanciones disciplinarias (documento 9 CD)

Por todo lo expuesto, debe concluirse que el accionante también cumple con este requisito.

- **Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión de carácter nacional.**

Finalmente, debe anotar la Sala que en el presente caso no es objeto de discusión que la demandante hubiera recibido otra pensión o recompensa del carácter nacional y, la parte demandada, no alega lo contrario.

De lo expuesto se tiene que el accionante cumple con la totalidad de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, por lo que se le debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

### **5.6.3 Monto de la pensión de gracia**

Contestado el primer interrogante del problema jurídico planteado, ahora esta Sala se pronunciará con relación al porcentaje en que se debe reconocer a la pensión.

Sobre el particular, advierte la Sala que en aplicación del criterio fijado por el H. Consejo de Estado, ha señalado que el monto de la pensión gracia es el establecido por la Ley 4ª de 1966, reglamentada mediante Decreto 1743 de la misma anualidad, esto es, en cuantía del 75% del promedio mensual de los salarios; precisando que dicho promedio no se obtiene del último año de servicios, sino del año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado.

De acuerdo con ello, se ordena el reconocimiento de la pensión, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados por el señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA, en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado (**25 DE JUNIO DE 2005**), incluyendo todos los factores salariales.

Por último, en lo que respecta a la fecha desde la que ha de reconocerse la pensión de jubilación gracia, advierte la Sala que se hace **efectiva desde el 25 de junio de 2005**.

#### **5.5.4. Prescripción**

El señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA, adquirió su estatus pensional el 24 de junio de 2005, cuando cumplió los 50 años de edad, por lo que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia el 23 de enero de 2007<sup>33</sup>, dando lugar a la expedición de la Resolución 60092 de 2009, que negó el derecho.

Partiendo de lo anterior, se tiene que el actor contaba con 3 años para demandar el reconocimiento de su derecho, contabilizados desde el 23 de enero de 2007 (cuando se presentó la petición que interrumpió la prescripción); sin embargo, la demanda solo fue presentada hasta el 19 de abril de 2017<sup>34</sup>, por fuera del término indicado, por lo que debe concluirse que las mesadas anteriores al 19 de abril de 2014 se encuentran prescritas.

#### **5.5.5. Ajuste del valor de la condena**

Se aplicará el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y la siguiente fórmula fijada por el Consejo de Estado para ese efecto:  $R = Rh \times \text{índice final} / \text{índice inicial}$ . En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que en el evento de condena, sería el valor de cada diferencia de mesada no prescrita causada a favor de la parte demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia condenatoria, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago completo de la respectiva mesada.

#### **5.6. De la condena en costa.**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva

---

<sup>33</sup> Folio 51

<sup>34</sup> Folio 1

13-001-33-33-008-2017-00082-00

desfavorablemente el recurso de apelación; cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

En este caso, de acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, correspondería condenar en costas a la UGPP, sin embargo, esta Corporación se abstendrá de emitir dicha condena como quiera que la entidad accionada al momento de negar el derecho, solo contaba con el certificado expedido por el Departamento de Bolívar en el año 2006<sup>35</sup>, por lo tanto, no tenía manera de adoptar una decisión diferente.

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

## **VI. FALLA**

**PRIMERO: REVOCASE** la sentencia de primera instancia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **DECLARASE LA NULIDAD** de la Resolución 60092 del 9 de diciembre de 2008, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA; lo anterior, conforme lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNESE** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP–, a reconocer y pagar la pensión de jubilación gracia al señor JULIO CESAR CAPATAZ SEQUEA, en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionada (24 de junio de 2005), incluyendo todos los factores salariales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO:** Las sumas que resulten a favor de la parte demandante, se indexarán aplicando la siguiente fórmula:

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

---

<sup>35</sup> CD visible a folio 126 c. 1



13-001-33-33-008-2017-00082-00

Donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la suma que resulte a favor del demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final (fecha de ejecutoria de esta providencia) entre el índice inicial (fecha en que debió efectuarse el pago).

**QUINTO: DECLARASE PROBADA** la excepción de prescripción de las mesadas generadas con anterioridad al 19 de abril de 2014.

**SEXTO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, por lo expuesto.

**SÉPTIMO:** Una vez en firme, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 070 de la fecha.*

### LOS MAGISTRADOS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN