



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Quibdó, Agosto veintinueve (29) de dos mil dieciséis (2016).

**SENTENCIA No.178**

**RADICADO:** 27001333300220140028800  
**DEMANDANTE:** ANILIO SANCHEZ MORENO  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
GESTION PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCION SOCIAL "UGPP"  
**MEDIO DE CONTROL** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Vista la constancia secretarial que antecede, AVOQUESE el conocimiento del presente asunto.

El señor **ANILIO SANCHEZ MORENO**, por conducto de apoderado judicial, instauró el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL "UGPP"** para que con citación y audiencia del Ministerio Público, se hagan las siguientes:

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

**"PRIMERA:** *Que se declare la nulidad del actos (sic) administrativo Resolución N- 3067 del 19 de marzo de 1999, proferido por CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP donde niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia en desfavor de ANILIO SANCHEZ MORENO.*

**"SEGUNDA:** *Que se declare la nulidad del Actos (sic) administrativo Resolución N-008388 del 04 de julio de 1999, proferido por CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP por la cual se resuelve un recurso de reposición donde niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia en desfavor de ANILIO SANCHEZ MORENO.*

**"TERCERA:** *Que se declare la nulidad del Actos (sic) administrativo Resolución N-001384 del 11 de abril de 2000, proferido por CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP por la cual se resuelve un recurso de apelación donde niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia en desfavor de ANILIO SANCHEZ MORENO.*

**"CUARTA:** *Que se declare la nulidad del Actos (sic) administrativo Resolución N-0049050 del 21 de septiembre de 2006, proferido por CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP por medio de la cual se da cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena (Bolívar) y donde se determina ordena la pensión gracia de mi prohijado.*

**"QUINTA:** *Como consecuencia de las anteriores declaraciones disponer, INAPLICAR por inconstitucional el artículo 15 literal A del numeral 2 de la ley 91 de 1989, por violar ostensiblemente la Constitución Política de Colombia, Artículo 53 y 58. Dada la situación*

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*Jurídica particular y concretas de mi prohijado, ya que ha consolidado derechos adquiridos antes de la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989.*

**SEXTA:** *Declarar que el señor ANILIO SANCHEZ MORENO tiene derecho a que – LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP le reconozca y pague la pensión gracia, a los 20 años de servicio y 50 años de edad. O sea a partir del 4 de julio de 1998. Época en la que el docente adquirió el status pensional.*

**SEPTIMA:** *Condenar a – LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP, a que sobre las cuantías antes indicadas, como la mesada y los factores salariales, se practiquen los reajustes automáticos de ley a que haya lugar y a partir de la fecha de adquisición del derecho.*

**OCTAVA:** *Condenar a LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP, que sobre las sumas de dinero que resulte obligada a pagar, se le reconozca y pague a favor del señor ANILIO SANCHEZ MORENO, las cantidades indexadas conforme a los ajustes. Es decir, se condene al pago de los valores adeudados ajustados hasta la fecha de ejecutoria de la providencia.*

*Por lo cual se ha de prevenir a la entidad demandada sobre su obligación legal de dar cumplimiento al fallo definitivo en los términos y con las formalidades establecidas en el artículo 195 del CPACA ley 1437 de 2011.*

**NOVENA:** *Condenar a LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP, a pagar a favor de mi mandante los intereses de mora que trata el artículo 141 de la ley 100 de 1993, desde el momento en el cual se causó la prestación hasta la fecha de hoy.*

**DECIMA:** *Condenar a LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP, al pago de costas procesales y agencias en derecho conforme el artículo 198 del CPACA”.*

**HECHOS**

El apoderado de la parte demandante relató cómo hechos que fundamentan las pretensiones los que a continuación se relacionan:

**"PRIMERO:** *El señor ANILIO SANCHEZ MORENO, nació el 4 de julio de 1948, o sea que a la fecha tiene más de 65 años de edad, por tanto pertenece al grupo especial de la Tercera edad al cual la Constitución y la ley le dan un derecho preferencial frente al colectivo de ciudadanos.*

**SEGUNDO:** *El profesor ANILIO SANCHEZ MORENO, ingresó a laborar como docente de carácter oficial Municipal (nacionalizado), el 20 de agosto de 1969, conforme al decreto de nombramiento No. 450 de 1969 laborando allí hasta el 11 de abril de 1973 en el Municipio de Quibdó – Chocó.*

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

**TERCERO:** *Luego fue trasladado del Municipio de Quibdó – Chocó, en marzo 3 de 1982 hasta Julio 14 de 1998 en calidad de docente.*

**CUARTO:** *El profesor ANILIO SANCHEZ MORENO, habiendo ingresado al servicio el día 28 de agosto de 1969 quedó inmerso en los parámetros de la ley 43 de 1975 la cual nacionalizó la educación y de conformidad con las leyes 114 de 1913, ley 116 de 1928, ley 37 de 1933 y ley 91 de 1989 que gobiernan la pensión gracia las cuales exigen 20 años al servicio de la educación municipal, departamental, distrital o nacionalizada al haber cumplido 50 años de edad, el 4 de julio de 1998, se hizo acreedor a este derecho prestacional en virtud de las citadas leyes.*

**QUINTO:** *Por lo anteriormente anotado, ANILIO SANCHEZ MORENO el pasado 15 de julio de 1998, por primera vez radico la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, por tener ya una prestación causada, y en tanto CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP profiere la resolución No. 03067 de 19 de marzo de 1999 en la cual se niega el derecho prestacional de la pensión gracia, por cuanto el maestro ANILIO SANCHEZ MORENO. No tiene durante todo el tiempo de labor los tiempos de servicio como docente de carácter nacionalizado dado que había ingresado a laborar como docente oficial de carácter nacionalizada desde el 30 de marzo de 1969, de esta manera se desconoce los derechos adquiridos del régimen prestacional propio de los docentes, como quiera que él es de carrera docente, Decreto 2277 de 1979, ley 60 de 1993, ley 115 de 1994 y artículo 125 del C.N.*

**SEXTO:** *Es desatinada esta apreciación respecto de tiempo de servicio del marzo 3 de 1982 hasta Julio 14 de 1998 que en su tenor literal dice, "... Que se desestiman los periodos laborales al servicio del Departamento de Chocó con el artículo 15 de la ley 91 de 1989, todas las vinculaciones realizadas a partir del 1 de enero de 1990, son de orden nacional..." desconoce los derechos adquiridos desde el 20 de agosto de 1969 y el tiempo que el educador lleva en la carrera docente Decreto 2277 de 1979, es así como el operador público previsor pretende deslegitimar los derechos como si fuese ese tiempo el primero en la existencia del maestro ANILIO SANCHEZ MORENO.*

**SEPTIMO:** *La ley 60 de 1993, contempla los derechos adquiridos del docente ANILIO SANCHEZ MORENO, denotando que es un docente de carrera por cuanto hace parte del escalafón docente y ello le da una connotación especial por ser de carrera docente así las cosas a ella le asiste un derecho prestacional ya causado plenamente exigible.*

**OCTAVO:** *La mora en el reconocimiento y pago de la pensión gracia, ha generado un grave detrimento en la calidad de vida de mi mandante".*

**LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION**

La apoderada de la parte demandante invocó como normas violadas las siguientes:

**Constitución Nacional:** Artículos: 1,2,4,5,6,13,23,25,29,46,48,53,58,125,228 y 336.

**Ley 116 de 1928:** Artículo 6.

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

**Ley 6ª de 1945:** Artículo 17º.

Ley 91 de 1989.

Ley 812 de 2003.

Decreto 3752 de 2003.

Ley 1151 de 2007.

Ley 114 de 1913

En el concepto de la violación manifestó "(...) *para el caso presente, mi mandante está sometido a un régimen especial de pensiones, por ser beneficiario de la pensión gracia, que se concedía a docentes de conformidad con la ley 114 de 1913 y demás normas pertinentes, aquí reseñadas; por ello, la liquidación y pago de la pensión gracia del señor ANILIO SANCHEZ MORENO, debe ser reconocida tomando como base el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.*

*El referido artículo 81 de la ley 812 de 2003, a la fecha permanece vigente por expreso mandato del artículo 160 de la ley 1151 de 2007 y en expreso cumplimiento del artículo 48 de la carta política.*

*De la Falsa motivación de las resoluciones 3067 del 19 de marzo de 1999, resolución No. 8388 del 4 de julio de 1999, resolución 1384 del 11 de abril de 2000 y la resolución 49050 del 21 de septiembre de 2006, proferidas por CAJANAL EICE EN LIQUIDACION Y LA UGPP*

*Nótese que en las resoluciones 3067 del 19 de marzo de 1999, resolución No. 8388 del 4 de julio de 1999, resolución 1384 del 11 de abril de 2000 y la resolución 49050 del 21 de septiembre de 2006, manifiesta el ente previsor por medio del sustanciador lo siguiente: "Que la vinculación al Municipio del 12 de abril de 1982 a junio 30 de 1998, es de carácter nacional, de conformidad con el artículo 15 de la ley 91 de 1989, el cual dispone:....*

*He de observarse que desconoce abiertamente el tiempo de servicio prestado con anterioridad el cual genera el derecho prestacional o sea cuando se vinculó por primera vez al servicio de la docencia oficial de carácter nacionalizado ver el hecho dos (2) de la presente demanda (ingreso por primera vez el 20 de agosto de 1969).*

*Respecto del requisito de hallarse vinculado a 31 de diciembre de 1980. Respecto de este requisito el Honorable Consejo de Estado Subsección B Rad. No. 25000-23-25-000-2002-00528-01 de febrero 2 de 2006. M.P. Tarcicio Cáceres Toro, manifestó: "la expresión docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, ley 91 de 1989, art. 15, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado; por lo tanto, la pérdida de continuidad no*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional (...) verbigracia el maestro ANILIO SANCHEZ MORENO”.*

**TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante auto interlocutorio número 509 de fecha abril ocho (8) de dos mil catorce (2014) (folio 43).

Las notificaciones se cumplieron a cabalidad, según obra a folios 54 a 60.

**La Entidad demandada:**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES “UGPP”:** contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y propuso las siguientes excepciones de COBRO DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION, PRESCRIPCION Y GENERICA E INNOMINADA.

De las excepciones propuestas se corrió traslado a la parte demandante pero la misma no se pronunció al respecto.

Mediante auto interlocutorio No. 1151 del 22 de junio de 2015 el Juzgado Tercero Oral de Descongestión de Quibdó fijó fecha y hora para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA.

El día 17 de julio de 2015 a las 3:30 p.m se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A como consta en el acta número 133 visible a folios 134 al 136 del expediente (anexo C.D.).

En dicha diligencia, se fijó el litigio de conformidad con el numeral 7 del artículo 180 del C.P.A.C.A. en los siguientes términos:

*¿Es procedente declarar la nulidad de las resoluciones números 3067 del 19 de marzo de 1999 por la cual CAJANAL niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia, así como la resolución No. 8388 del 4 de julio de 1999 por la cual resuelve recurso de reposición y la resolución 001384 del 11 de abril de 2000 por medio de la cual resuelve recurso de apelación, todas negando el reconocimiento de la pensión gracia?.*

*¿Se encuentra probada alguna excepción que exonere de responsabilidad a las entidades demandadas frente al pago pretendido por la parte actora?.*

Acto seguido se cerró el debate probatorio por considerar que existían los suficientes elementos para adoptar una decisión de fondo, por lo que se prescindió de la audiencia de pruebas y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al ministerio público para que emitiera concepto final sí a bien lo consideraba dentro del marco de sus competencia.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

La parte demandante alegó de conclusión ratificándose en los hechos y las pretensiones contenidas en el libelo introductorio de la demanda.

La parte demandada manifestó que se ratificaba en los argumentos jurídicos expuestos en la contestación de la demanda y solicitó además que se nieguen las súplicas de la demanda.

El Ministerio Público no emitió concepto final por cuanto no asistió a la audiencia.

Escuchadas las alegaciones de las partes y el Ministerio público se dio por terminada la fase de alegatos y se expresó que la sentencia se proferiría dentro de los 30 días siguientes a la citada diligencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 182 del CPACA.

Contra la decisión de primera instancia no se interpuso recurso alguno.

**CONSIDERACIONES**

Los presupuestos procesales han de verificarse previamente, por ello decimos que se encuentran satisfechos en el sub-lite, pues se cumple con las exigencias de ley en cuanto a jurisdicción y competencia del Juzgado, para conocer del asunto debatido, tanto la actora como la parte demandada, tienen capacidad para ser parte, por el hecho de ser persona natural el primero y poder disponer de sus derechos y el último nombrado, por ser persona jurídica de derecho público, así mismo gozan las partes de capacidad procesal.

Ejercieron las partes de manera idónea el derecho de postulación, por medio de apoderado.

Ahora bien, alega la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, las excepciones de COBRO DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION, PRESCRIPCION, INCONSTITUCIONALIDAD Y GENERICA E INNOMINADA, las cuales tocan con el fondo del asunto que pasa a resolverse.

**PROBLEMA JURIDICO**

¿Es procedente declarar la nulidad de las resoluciones números 3067 del 19 de marzo de 1999 por la cual CAJANAL niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia, así como la resolución No. 8388 del 4 de julio de 1999 por la cual resuelve recurso de reposición y la resolución 001384 del 11 de abril de 2000 por medio de la cual resuelve recurso de apelación, todas negando el reconocimiento de la pensión gracia?.

¿Se encuentra probada alguna excepción que exonere de responsabilidad a las entidades demandadas frente al pago pretendido por la parte actora?.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Para resolver el problema jurídico planteado el despacho abordará el siguiente esquema conceptual: i) De lo probado en el proceso, ii) de la excepción de inconstitucionalidad de una disposición normativa, iii) marco normativo de la pensión gracia, y iv) el caso concreto.

**DE LO PROBADO EN EL PROCESO**

Analizadas las pruebas arrumadas al plenario, el despacho encuentra probado lo siguiente:

El actor nació el 4 de julio de 1948 en el Municipio de Tadó, según consta en el registro civil de nacimiento (Documento No. 4 del expediente administrativo que obra en medio magnético a folio 115).

Según certificación de fecha 14 de julio de 1998, el Jede de la División Administrativa de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, el demandante prestó sus servicios como docente en los siguientes establecimientos educativos<sup>1</sup>:

<b>Tipo de vinculación</b>	<b>Tiempo de servicios</b>	<b>Institución Educativa</b>
Nombramiento Territorial	28 de Agosto de 1969 al 11 de abril de 1973	Escuela Rural de varones de Boca de Tanando y de Certeguí
Nombramiento Nacional	12 de abril de 1973 al 31 de agosto de 1977	Colegio Cooperativo de Yuto
Nombramiento Nacional	1 de septiembre de 1977 hasta el 15 de abril de 1999	Escuela Anexa a la Normal Nacional Superior de Quibdó

Mediante escrito de 15 de julio de 1998 el señor ANILIO SANCHEZ MORENO elevó solicitud escrita ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, tendiente a obtener el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación. El 19 de marzo de 1999, el Subdirector General de Prestaciones de la entidad demandada mediante Resolución No. 3067, negó la referida solicitud de reconocimiento pensional por considerar que no reunía los requisitos para acceder a la citada pensión, es decir, no demostró el cumplimiento de los 20 años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital (Documento No. 14 del medio magnético que contiene el expediente administrativo pensional – folio 115).

Contra la anterior resolución, el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos mediante las Resoluciones No. 8388 del 14 de

<sup>1</sup> Ver documentos Nos. 5 y 20 del medio magnético que contiene el expediente administrativo pensional del señor SANCHEZ MORENO (folio 115).

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

julio de 1999 y 1384 del 11 de abril de 2000, proferidas por la entidad demandada, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 3067 de 1999 (Documentos Nos. 26 y 30 del medio magnético que contiene el expediente administrativo pensional – folio 115).

Posteriormente, la entidad demandada en cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cartagena profiere la resolución No. 49050 del 21 de septiembre de 2006 a través de la cual le reconoce y ordena pagar al señor ANILIO SANCHEZ MORENO una pensión gracia, en cuantía de \$682.417,70 efectiva a partir del 4 de julio de 1998. (Documento No. 34 del medio magnético que contiene el expediente administrativo pensional – folio 115).

**De la excepción de inconstitucionalidad de una disposición normativa**

La jurisprudencia constitucional ha definido que *"la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales"*<sup>2</sup>. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto *inter partes*, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.

Por el contrario la acción pública de constitucionalidad pretende un fin distinto pues, ésta se orienta a lograr que una norma sea declarada por la Corte Constitucional, como contraria a la Carta, entendiendo que el efecto de tal decisión abarcará todas las situaciones posibles, es decir *erga omnes*. Pero sumado al anterior efecto, la decisión judicial asumida hará tránsito a cosa juzgada constitucional (artículo 243 Superior).

Sobre el particular la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

*"los pronunciamientos de la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable "de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo"*<sup>3</sup> (Sentencia C-310 de 2002)' De igual manera, el principio de cosa juzgada constitucional tiene como objetivo salvaguardar la supremacía normativa de la Constitución, además de garantizar los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados.

**Como es sabido, las decisiones de control abstracto tienen efectos erga omnes, con carácter obligatorio general; por ende, oponible a**

<sup>2</sup> Sentencia SU132/13

<sup>3</sup> Cfr, entre otras, las siguientes providencias: Sentencias C-397 de 1995 y C-774 de 2000; los Autos A-174 y A-289A de 2001

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

**todas las personas y autoridades públicas sin ninguna excepción,<sup>4</sup>** de lo contrario, esta Corporación no podría llevar a cabo la orientación del proceso normativo superior de la Carta. Ha explicado que la cosa juzgada constitucional es predicable tanto de los asuntos en los que se declara la inexecutable o la executable de la norma y vincula a todas las autoridades, incluida la misma Corte Constitucional.<sup>5</sup> (Negrilla y subraya fuera del texto original)<sup>6</sup>

Lo expuesto en precedencia, permite inferir que cuando no ha mediado una decisión de control abstracto por parte de la Corte respecto de una norma en particular, la excepción de inconstitucionalidad surge como el mecanismo judicial viable para inaplicar ese precepto a un caso particular, en virtud, justamente, de la especificidad de las condiciones de ese preciso asunto. **Por el contrario, de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera,** con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado.<sup>7</sup>

Al respecto en sentencia T-485 de 2009 la Corte señaló lo siguiente:

*"4.5. Sobre el tema que nos ocupa, es preciso tener en cuenta que la sentencia C-600 de 1998, declaró la executable del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, el cual dispone: 'Cuando el incumplimiento de norma con fuerza de Ley o Acto Administrativo sea proveniente del ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, el Juez de cumplimiento deberá resolver el asunto en la sentencia. Lo anterior sin perjuicio de que el Juez la aplique oficiosamente. PARAGRAFO. El incumplido no podrá alegar la excepción de inconstitucionalidad sobre normas que hayan sido objeto de análisis de executable por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, según sea el caso.'*

*En la precitada sentencia se indicó que en el evento en que no exista un pronunciamiento erga omnes, sea por la Corte Constitucional o por el Consejo de Estado, el juez puede encontrar fundada la inaplicación de una norma jurídica con base a la figura de la excepción de inconstitucionalidad 'con efectos exclusivos en ese caso y sin que su sentencia sustituya las providencias que hayan de proferir aquellos tribunales en ejercicio de sus respectivas competencias.'*

*En esa medida, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad no es incompatible con la competencia que tienen la Corte Constitucional y el*

<sup>4</sup> Cfr. los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

<sup>5</sup> Sentencia C-310 de 2002.

<sup>6</sup> Sentencia T-485 de 2009.

<sup>7</sup> Cfr. C-600 de 1998 así como los Autos 108C, 110B/02, 232, 237, 285, 294 y 299 de 2002, entre otros.

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*Consejo de Estado para determinar, de manera definitiva, la inexecutableidad o nulidad de una norma. No obstante, de proferirse una sentencia con alcance erga omnes en sentido contrario, ésta debe prevalecer. Al respecto, indicó:*

*'En efecto, en el caso de los fallos en los que la Corte Constitucional declara la exequibilidad de un precepto, a menos que sea ella relativa y así lo haya expresado la propia sentencia -dejando a salvo aspectos diferentes allí no contemplados, que pueden dar lugar a futuras demandas-, se produce el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, prevista en el artículo 243 de la Constitución. Y, entonces, si ya por vía general, obligatoria y erga omnes se ha dicho por quien tiene la autoridad para hacerlo que la disposición no quebranta principio ni precepto alguno de la Carta Política, carecería de todo fundamento jurídico la actitud del servidor público que, sobre la base de una discrepancia con la Constitución -encontrada por él pero no por el Juez de Constitucionalidad- pretendiera dejar de aplicar la norma legal que lo obliga en un proceso, actuación o asunto concreto.' (Sentencia C-600 de 1998).*

En conclusión, si bien puede indicarse entonces que la excepción de inconstitucionalidad no es contraria a la competencia que tienen la Corte Constitucional para determinar de manera definitiva la inexecutableidad de un precepto, lo que si es cierto es que dicha excepción es inaplicable cuando ya ha mediado un pronunciamiento en abstracto, en tanto dicha decisión produce un efecto de cosa juzgada y de alcance *erga omnes*.

En el caso bajo estudio, se tiene que el actor pretende a través del contencioso subjetivo de anulación se inaplique el literal A del numeral 2º del artículo 15 de la ley 91 de 1989 por considerar que viola ostensiblemente la Constitución Política de Colombia en sus artículos 53 y 58 al tener derechos adquiridos antes de la entrada en vigencia de la citada disposición normativa.

Sobre el particular, debe decir el despacho que no obstante a que la Corte Constitucional al ejercer control de constitucionalidad ha emitido pronunciamientos de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes declarando la exequibilidad del literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la ley 91 de 1989 por considerar que tal disposición no resulta ni contraria ni es incompatible con la Carta Magna<sup>8</sup>, lo que impediría la inaplicación de tal norma en el caso bajo análisis; el despacho analizará la excepción de inconstitucionalidad deprecada por el actor, por cuanto al interpretar en su integridad el libelo introductor, se infiere que lo pretendido por el actor es que se le respeten los derechos adquiridos en lo que corresponde a la clase de vinculación que tenía antes de entrar en vigencia la ley 91 de 1989 y que con ocasión a ello, se le reconozca la pensión gracia a la cual tiene derecho.

<sup>8</sup> Sentencias C-84/99, C-479/00, C-489/00 Y C-954/00 por citar algunas.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Al respecto debe señalar el despacho, que no le asiste razón al actor cuando manifiesta que la norma en comento viola ostensiblemente la Constitución al no tener en cuenta los derechos adquiridos antes de su entrada en vigencia, veamos porqué:

Con la ley 43 de 1975 se dio inicio al proceso de la nacionalización de la educación, se determinó así entonces que la Educación Primaria y Secundaria oficiales serían un servicio público a cargo de la Nación y que el nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizan en cumplimiento de dicha norma o se hayan nacionalizado anteriormente, continuaría siendo hecho por los funcionarios que actualmente ejercieran dicha función<sup>9</sup>.

La anterior normativa, fue objeto de control constitucional a través de la sentencia del 22 de julio de 1976 en la cual la Corte Suprema de Justicia decidió declararla exequible al considerar que no resultaba contraria ni incompatible con la Constitución Nacional.

Por su parte, la ley 91 de 1989 con base en la materialización de la nacionalización de la educación, procedió a clasificar al personal docente teniendo en cuenta su forma de vinculación al servicio, sin que de ello a prima facie se pueda inferir violación alguna de derechos adquiridos.

Ahora, señala el actor que se le violan sus derechos adquiridos por cuanto con la aplicación de la ley 91 de 1989, el tiempo laborado del 3 de marzo de 1982 hasta el 14 de julio de 1998, es nacional, por lo tanto no puede ser teniendo en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de una pensión de jubilación gracia.

Respecto a los derechos adquiridos el constituyente de 1991 en el artículo 51, garantizar su protección señaló:

*"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social .....*".

Por su parte, la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos ha sostenido que los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior.

Sin embargo, nuestra Constitución establece una excepción al principio de la irretroactividad de la ley, al consagrar la favorabilidad de las normas penales, la que dejó estatuida en el artículo 29, así: "En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

---

<sup>9</sup> Ver artículo 1º

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Ahora bien, en lo que corresponde al concepto de derecho adquirido, se tiene que la Jurisprudencia Colombiana ha puntualizado lo siguiente:

*"La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa..... Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.*

*Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.*

*Ajusta mejor con la técnica denominar 'situación jurídica concreta o subjetiva', al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y 'situación jurídica abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho.*

*Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona". (sent. diciembre 12 de 1974)*

Por su parte, la Corte Constitucional en reciente fallo, al resolver una demanda contra el artículo 289 de la ley 100 de 1993, expresó en relación con este tema lo siguiente:

*"La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.*

*Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia." (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)"*

En conclusión, el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador.

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, es claro para el despacho que en el caso bajo estudio, no se configura la alegada violación de los derechos adquiridos del señor SANCHEZ MORENO, pues para la entrada en vigencia de la ley 43 de 1975, esto es, 11 de diciembre de 1975, no cumplía con ninguno de los requisitos exigidos por la

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

ley 114 de 1913 (edad (50 años) y/o tiempo de servicio (20 años)) para acceder a la pensión gracia, es decir, no tenía una situación jurídica consolidada en ese momento, que impidiera que los efectos de una nueva norma le fueran aplicables, como ocurrió, ya que a pesar de tener una vinculación inicial al servicio docente en el año 1969 del orden territorial, ésta le fue modificada con posterioridad: (i) en virtud de la nacionalización de la educación y (ii) atendiendo que su nuevo nombramiento realizado en el año 1973 el cual fue de orden nacional.

Definido lo anterior, procederá el despacho a analizar si en el caso sub examine el señor SANCHEZ MORENO cumplió los requisitos exigidos para hacerse merecedor de la pensión gracia reclamada.

**Marco Normativo de la Pensión Gracia**

La pensión de jubilación gracia fue consagrada en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

En el artículo 4º dispuso que para gozar de dicha prestación el interesado debía comprobar que los empleos los desempeñó con honradez y consagración; que carecía de los medios de subsistencia en armonía con la posición social y las costumbres; que no ha recibido ni recibe otra pensión o recompensa de carácter nacional; buena conducta; si era mujer estar soltera o viuda y haber cumplido 50 años o estar en incapacidad por enfermedad u otra causa de ganar lo necesario para sus sostenimiento.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública y autorizó a los docentes, según su artículo 6º, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, esto es, sumar los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieran completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Finalmente, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2º, literal a) 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, al señalar textualmente la norma en mención que:

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

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. [...]” (Se subraya)*

La anterior disposición fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>10</sup>, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

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

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

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

<sup>10</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Lo expuesto permite inferir: **i) la inexistencia de derecho alguno a la pensión gracia para los docentes nacionales, como quiera que no fueron sujetos de su creación o previsión legal;** **ii)** la vigencia del derecho a la pensión gracia para aquellos docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando reúnan la totalidad de requisitos consagrados en la ley para tal efecto; **iii)** la conclusión de dicho beneficio para los docentes territoriales o nacionalizados vinculados por primera vez a partir del 31 de diciembre de 1980; como también, **iv)** la excepción que en cuanto a la pensión gracia 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, quienes deberán reunir en todo caso los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913 para hacer efectivo dicho beneficio.

Ahora, a fin de determinar en cada caso la clase de vinculación que ostenta el personal docente que aspira a acceder a la pensión gracia, la Ley 91 de 1989 en su artículo 1° definió quienes son docentes nacionales, y quienes ostentan vinculación nacionalizada y territorial, así:

**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, particularmente en el artículo 10°. <sup>11</sup>

**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 <sup>5</sup>.

Es necesario aclarar entonces, con miras a definir en cada caso el cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión gracia, que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del plantel educativo en donde se presten los servicios, sino el ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden los pagos laborales respectivos.

## EL CASO CONCRETO

Bajo las anteriores precisiones normativas, se procede a examinar las pruebas obrantes en el expediente a fin de verificar si el demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión "gracia", concretamente frente al **tiempo de servicio acreditado y la**

<sup>11</sup> Ley 43 de 1975. Artículo 10. 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 planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

**calidad de vinculación que ostenta**, para acceder efectivamente a dicho beneficio, en tanto quedó establecido, que son éstos los que determinan la procedencia del derecho a la pensión gracia.

Para ello se discurre de la siguiente manera:

Frente al requisito de la edad, da cuenta el plenario que el accionante cumplió 50 años de edad el 4 de julio de 1998<sup>12</sup>.

Ahora bien, respecto del tiempo de servicio prestado, se tiene que aunque la vinculación inicial del actor fue territorial, la cual data del año 1969 hasta el 11 de abril de 1973, lo que en principio le otorgaría el derecho a la prestación reclamada; no puede beneficiarse de la pensión gracia, por cuanto con posteridad a dicha fecha, esto es, 12 de abril de 1973 su vinculación fue siempre nacional, ya que no cumple con los requisitos para ello, pues, es necesario que la prestación de los servicios durante 20 años sea en su totalidad bajo vinculación territorial o nacionalizada, en virtud de la Ley 43 de 1975 y en razón de la incompatibilidad que subsiste frente al pago simultaneo de la pensión gracia y la pensión ordinaria de jubilación a cargo de la Nación.

En este orden de ideas, y ante el incumplimiento de uno de los requisitos para acceder a la pensión gracia, cual es, el tiempo de servicio, no le queda otro camino a esta instancia judicial que declarar probada las excepciones de cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación propuestas por la entidad demandada y como consecuencia de ello, negar las suplicas de la demanda por no haberse desvirtuado la presunción de legalidad de que gozan los actos acusados.

No obstante, lo anterior no es óbice para que pueda acreditar los requisitos de tiempo y edad ante la entidad de previsión, con el fin de que le sea reconocida la pensión de jubilación ordinaria, si a ello hubiere lugar.

**CONDENA EN COSTAS**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – ley 1437 de 2011, instituye un régimen objetivo de condena en costas, que impone al juez contencioso la determinación de las mismas de conformidad con el marco normativo definido en el Código de Procedimiento Civil; sin embargo como ésta disposición normativa para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa quedó derogada desde el 1 de enero de 2014, se tendrá en cuenta para tales efectos, lo dispuesto en el Código General del Proceso.

En virtud de lo anterior, y siendo consecuentes con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 365 del C.G.P. en concordancia con el artículo 3º del Acuerdo 1887 de 2007 de la Sala Administrativa del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, se fijan las agencias en derecho- primera instancia- en la suma equivalente a SEISCIENTOS CUARENTA Y

---

<sup>12</sup> Según copia del registro civil de nacimiento que reposa en el expediente administrativo pensional magnético que obra a folio 114, nació el 4 de julio de 1948.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

CUATRO MIL PESOS (\$644.000) las cuales deberán ser pagadas por la parte demandante, por haber sido vencida en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Mixto del Circuito de Quibdó, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARENSE** probadas las excepciones de COBRO DE LO NO DEBIDO e INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION propuestas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL "UGPP", por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: NIEGUENSE** las súplicas de la demanda.

**TERCERO: CONDENENSE** en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por secretaría y para tal efecto debe seguir el procedimiento establecido en los artículos 365 y 366 del C.G.P.

**CUARTO: FIJENSEN** como agencias en derecho la suma equivalente a SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$644.000), conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO**

**Jueza**