



República de Colombia  
Rama Judicial  
Tribunal Administrativo del Tolima  
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Radicación N°.	73001-23-33-000-2019-00138-00
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	LUIS SANCHEZ PEREZ
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIOENS PARAFISCALES –UGPP-.
Tema:	Reconocimiento pensión gracia.

## I- ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo establecido en los artículos 152-2 y 187 del C.P.A.C.A., procede esta Sala Oral a proferir sentencia de primera instancia en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor LUIS SANCHEZ PEREZ contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, al no observarse causal de nulidad que invalide en todo o en parte la actuación procesal.

## II- ANTECEDENTES

### 1. Declarativas (fl. 4)

**PRIMERA:** Declarar que es nula la Resolución número RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, proferida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia de Jubilación, solicitada por mi mandante.

**SEGUNDA:** Declarar que es nula la Resolución número RDP 02236 del 23 de enero de 2018, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación, interpuesto contra la Resolución No. RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, confirmándola en todas sus partes.

### Condenatorias (fls. 4 y 5)

**PRIMERA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, a que reconozca a favor de mi mandante una Pensión Gracia de Jubilación, a partir del 2 de agosto de 2010 en cuantía de \$1.974.043,96.

**SEGUNDA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, para que sobre la pensión de mi mandante reconozca y pague los reajustes por concepto de la Ley 100 de 1993, artículo 14.

**TERCERA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, para que sobre las sumas adeudadas a mi mandante, ajuste el valor, conforme el I.P.C., tal como lo autoriza el artículo 187 del CPACA.

**CUARTA:** Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, para que dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del CPACA.

**QUINTA:** Condenar en costas a la entidad demandada, en los términos del artículo 188 del CPACA”.

## 2.1 Fundamentos fácticos (fls. 4-7)

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que son susceptibles de sintetizarse así:

- 1- El demandante nació el 23 de diciembre de 1948, cumpliendo 50 años de edad el 22 de diciembre de 1998, alcanzando su status para gozar de la pensión gracia el día 2 de agosto de 2010. Durante el ejercicio de sus labores docentes se desempeñó con honradez, consagración y buena conducta.
- 2- El actor fue nombrado como maestro en la Concentración Urbana è (sic) Mixta Las Mercedes, del Municipio de Ibagué, mediante Decreto No. 118 del 02 de marzo de 1970, suscrito por el Gobernador del Departamento del Tolima, tomando posesión del cargo en forma legal el día 5 de marzo de 1970.
- 3- Con el anterior vínculo laboral prestó servicios a la educación pública entre el 05 de marzo de 1970 hasta el 25 de marzo de 1976, para un total de 6 años, 21 días, tiempo de carácter Departamental – Nacionalizado, que quedó cobijado por la nacionalización de la educación prevista en la Ley 43 de 1975, y, por tanto, valido para pensión gracia.
- 4- Igualmente se vinculó como docente de educación básica, según Resolución No. 671 de 03 de febrero de 1977, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, tomando posesión del cargo en forma legal el día 10 de febrero de 1977, laborando en el departamento de Tolima. Con vínculo nacional laboró hasta el día 22 de agosto de 1996.
- 5- El vínculo laboral de carácter nacional mutó a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993, dado que el departamento del Tolima fue certificado según Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y la Nación – Ministerio de Educación Nacional- le entregó la educación al Departamento del Tolima según acta del 23 de agosto de 1996, suscrita entre las dos entidades mencionadas. Como consecuencia de la descentralización los tiempos de servicio que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006 son de carácter Territorial – Departamental y por tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.
- 6- Señaló que el vínculo laboral de carácter Departamental descrito en el hecho anterior mutó a Municipal por mandato de la Ley 715 de 2001, dado que el municipio de Ibagué fue certificado según Resolución No. 3033 del 26 de diciembre de 2002, proferida por el MEN y el Departamento del Tolima le entregó la educación al Municipio de Ibagué, según Acta del 21 de marzo e 2006. Como consecuencia de la descentralización los tiempos de servicio que corren desde el 21 de marzo de 2006 hasta el 5 de agosto de 2014, son de carácter Territorial – Municipal, y por tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia.
- 7- El 27 de julio de 2017, con radicado 201750052258012 y por conducto de apoderado, el hoy accionante presentó solicitud ante la UGPP para que se le reconociera su pensión gracia, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos para esta pensión. Indicó en su solicitud como Nacional solo se podía tomar para el reconocimiento invocado el prestado desde el **23 de agosto de 1996**, fecha de entrega de la educación, que consta en acta suscrita entre La Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento del Tolima, por ser tiempo de carácter Departamental.

- 8- Mediante Resolución No. RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017 expedida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, se negó el reconocimiento incoado aduciendo que, conforme a los tiempos de servicio aportados, se puede observar que estos fueron prestados con nombramientos del orden nacional.
- 9- Indicó que el 18 de agosto de 2017 radicó memorial ante la UGPP anexando el Decreto No. 118 del 02 de marzo de 1970, mediante el cual se nombró al actor como educador de la Concentración Urbana Mixta Las Mercedes, por el Gobernador del Departamento del Tolima, y con fecha 30 de noviembre de 2017 interpuso recurso de apelación contra la resolución RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, afirmando que el demandante sí había cumplido los 20 años de servicio, pues antes del periodo de vínculo nacional tiene un total de 6 años, 21 días, como tiempos laborados al departamento del Tolima caracterizados como nacionalizados y que son los tiempos de servicio que corren entre el 23 de agosto de 1996 hasta el 5 de agosto de 2010, la cual fue confirmada en todas sus partes mediante Resolución RDP 002236 del 23 de enero de 2018.
- 10- El hoy demandante interpuso acción de tutela contra el Municipio de Ibagué Secretaría de Educación Municipal para que se tutelara su derecho de petición y Habeas Data, frente al carácter del vínculo laboral a partir del 23 de agosto de 1996, pues consideró que su vínculo que era Nacional había mutado a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993 y posteriormente el 21 de marzo de 2006 mutó a Municipal por mandato de la Ley 715 de 2001, cuya tutela fue negada en fallo del 4 de julio de 2018 por el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, la que siendo oportunamente impugnada fue revocada en sentencia de segunda instancia del 17 de agosto de 2018 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, ordenando al Municipio de Ibagué – Secretaría de Educación Municipal que procedieran a modificar sus bases de datos respecto de la historia laboral del docente LUIS SANCHEZ PEREZ, incluyendo en ella el tipo de vinculación individual y veraz que tuvo en cada periodo laborado, desde el 10 de febrero de 1977 hasta el 04 de agosto de 2014 (fecha de retiro), teniendo en cuenta las normas, resoluciones, decretos y jurisprudencia, entre otras, la resolución 2210 de 28 de mayo de 1996 suscrita por el Ministerio de Educación Nacional certificando al departamento del Tolima Acta del 23 de agosto de 1996 que protocoliza la entrega de la educación de la Nación al departamento del Tolima; Resolución 3033 del 26 de noviembre de 2002 suscrita por el MEN, certificando al municipio de Ibagué y Acta de entrega de la educación entre el departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué suscrita el 21 de marzo de 2006.
- 11- La Secretaría de Educación del Municipio incumplió la orden del Juez de tutela, pues le reitera al actor que su tiempo de servicio a partir del 10 de febrero de 1977 hasta el 05 de agosto de 2014 (fecha de retiro) es Nacional.
- 12- Previa interposición del correspondiente incidente de desacato, la Secretaría de Educación Municipal dio cumplimiento al fallo de tutela el día 5 de febrero de 2019, según Resolución No. 000396 del 04 de febrero de 2019 y certificado de historia laboral de fecha 5 de febrero de 2019, donde se dice en la casilla de observaciones que el tipo de vinculación entre el 10 de febrero de 1977 al 22 de agosto de 1996 es Nacional, el comprendido entre el 23 de agosto de 1996 al 20 de marzo de 2006, debe entenderse como prestado al Departamento del Tolima, y el tiempo del 21 de marzo de 2006 al 04 de agosto de 2014, es Municipal, por efecto de la descentralización. Por ende, considera el apoderado actor, que al demandante la debe ser reconocida la pensión de gracia, conforme a las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989.

## 2.2 Fundamentos legales

En apoyo de sus pretensiones invocó el contenido de los arts. 1, 2, 13, 25, 29, 48, 53, 151, 286, 287, 288, 356 y 357, los arts. 3, 4 y 13 de la Ley 39 de 1903, arts. 1, 2, 3 y 4 de la ley 114 de 1913; el artículo 6º de la Ley 116 de 1928; art. 3º Ley 37 de 1933, artículo 1 de la Ley 24 de 2947, artículo 4º de la ley 4ª de 1966, y el artículo 5º del D.R. 1743 de 1966; arts. 10 Ley 43 de 1975, , D.L. 2277 de 1979, arts. 1, 2, 3, 5 y 6, leyes 60 de 1993, 100 de 1993, y arts. 7, 34, 37, 38 y 41 de la Ley 715 de 2001.

A juicio del apoderado actor, los actos demandados se expidieron con falsa motivación, pues basta indicar que conforme a los hechos y pruebas, el actor laboró una fracción de tiempo caracterizado como tiempo nacionalizado; además, la UGPP no analizó el argumento según el cual a partir de la ejecución del proceso de descentralización que se prueba con las resoluciones y certificación por parte el Ministerio e Educación Nacional para la prestación del servicio educativo que hace el Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué, y las actas que protocolizaron la entrega de la educación al Municipio e Ibagué, al no analizar dicho proceso de descentralización se violó el inciso 2º del artículo 42 del CPACA.

Insistió que de haberse analizado por parte de la administración el tema planteado a la luz de la Ley 60 de 1993, y la prueba sobre descentralización de la educación, seguramente hubiera concluido que efectivamente el tiempo de servicio prestado por el accionante a partir del 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006 mutó a Territorial - Departamental, y luego desde el 21 de marzo de 2006 hasta el 05 de agosto de 2014, dicho tiempo mutó de Departamental a Municipal.

Igualmente aseveró que los actos demandados infringieron normas en que debían fundarse, pues el artículo 4º de la Ley 114 de 1913 estableció los requisitos para que el interesado pueda gozar de la pensión gracia, los cuales satisfizo en su integridad el hoy accionante.

## III. TRAMITE PROCESAL

### 1. Admisión de la demanda<sup>1</sup>

La demanda fue admitida mediante proveído del 06 de junio de 2019, y en él se dispuso su notificación personal al representante legal de la entidad demandada, al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la forma establecida en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del C.G.P. Asimismo se requirió a la demandada para que allegara el expediente administrativo con los antecedentes objeto de la controversia.

### 2. Contestación de la demanda<sup>2</sup>

Oportunamente la entidad accionada recorrió el traslado de la demanda, se opuso a las pretensiones del actor, aceptó algunos de los hechos del *petitum*, negó otros, y defirió los demás a las resultas del proceso, enfatizando que el demandante solamente trabajó como docente de carácter NACIONALIZADO durante el periodo comprendido entre el 5 de marzo de 1970 y el 25 de marzo de 1976, para un total de 6 años y 21 días, tal como lo describen las piezas documentales que reposan en el expediente digitalizado que se presenta con la contestación de la demanda. Aseveró que el señor LUIS SANCHEZ PEREZ se vinculó como docente de orden NACIONAL, según Resolución 671 del 3 de febrero de 1977, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la que el tiempo de servicios prestados bajo esta modalidad, no podrá ser tenida en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia que se reclama, dado que no se permite la sumatoria de os tiempos de vinculación como docente nacional y los que eventualmente se hubieran consolidado como docente nacionalizado al servicio del departamento, Distrito o del Municipio, con el fin de forzar el cumplimiento de los

<sup>1</sup> Ver fls. 257-258 c. 2.

<sup>2</sup> Ver fls. 268-273 c. 2.

requisitos exigidos, pues como se sabe la prestación pensional solo incumbe a los ámbitos Departamental, Distrital o Municipal.

Manifestó que es del caso insistir en el hecho de que no se puede entender que el vínculo laboral de carácter Nacional que ostenta el demandante **mutó** a Departamental en los términos de la Ley 60 de 1993 y posteriormente a Municipal por mandato de la Ley 715 de 2001, dado que la plaza que ocupó el demandante por este lapso siempre fue de carácter Nacional, lo que implica que su vinculación sea también Nacional.

Finalmente, propuso las excepciones que denominó inexistencia del derecho a reclamar por parte del demandante, cobro de lo no debido, buena fe, inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales, prescripción de diferencias de las mensualidades causadas con tres años de anterioridad a la fecha de radicación de la demanda, y la innominada o genérica.

### **3. Audiencia inicial**

Vencido el término de traslado de la demanda y trabada la relación jurídico-procesal, el despacho sustanciador, mediante proveído del 06 de noviembre de 2019<sup>3</sup> procedió a fijar fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., la cual fue reprogramada por paro judicial, fijando nueva fecha para el día 25 de febrero de 2020<sup>4</sup>, en la que luego de sanearse el procedimiento, decidir las excepciones propuestas, fijar el litigio, y declarar fallida la etapa conciliatoria, se decretaron las pruebas documentales solicitadas por los extremos procesales, las que fueron recaudadas en su totalidad; posteriormente, por auto del 02 de agosto del corriente año<sup>5</sup> se dispuso el cierre de la etapa probatoria y el consiguiente traslado a las partes y al Ministerio Público para formular sus alegatos de cierre, habiendo concurrido oportunamente los mismos, presentando los siguientes argumentos:

### **4. Alegatos de conclusión**

#### **4.1. Parte demandante<sup>6</sup>**

Luego de enunciar cada uno de los medios de prueba allegados al proceso indicó que del análisis que se realice la única conclusión a la que puede arribarse es que el vínculo del demandante dejó de ser nacional.

Destacó igualmente que del análisis realizado se puede evidenciar la clara contradicción que existe entre las certificaciones de tiempo de servicio que indican que el actor es nacional, lo que no es cierto porque el demandante dejó de tener una vinculación laboral con la Nación desde que se consolidó el proceso de descentralización de la educación en el departamento del Tolima y luego en el Municipio de Ibagué. Agregó que igualmente se probó que el actor ejerció sus labores docentes con honradez, consagración y buena conducta y que además carece de medios económicos, de acuerdo con su posición social y costumbres.

Finalmente insistió en la mutación del vínculo laboral nacional a departamental y luego a municipal, insistiendo que con la expedición de la resolución No. 671 del 03 de febrero de 1977 proferida por el Ministerio de Educación Nacional, es un vínculo nacional y por tanto la parte actora solicitó ante la UGPP y ante esta jurisdicción, que el tiempo de servicio prestado desde el 10 de febrero de 1977 hasta el 22 de agosto de 1996, no sea tenido en cuenta para la pensión litigiosa, por ser un tiempo de carácter nacional, todo conforme a la reiterada jurisprudencia de esta jurisdicción, la sentencia S-699 de agosto 29 de 1997 proferida por la sala Plena del Consejo de Estado, reiterando que los tiempos de servicio prestados desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006, deben ser tenidos en cuenta como Departamentales, y los que fueron ejecutados desde el 21 de marzo de 2006 hasta el 05 de agosto de 2014, deben ser tenidos en cuenta

---

<sup>3</sup> Ver fl. 301 c.2.

<sup>4</sup> Ver fl. 306 c.2.

<sup>5</sup> Ver fls. 345-346 c. ppal. 2.

<sup>6</sup> Ver fls. 348 – 358 c. ppal.2.

como Municipales, de conformidad a las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, y a los actos administrativos de certificación del Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué, y a las actuaciones administrativas mediante las cuales la educación primaria y secundaria fueron entregadas al Departamento del Tolima y al Municipio de Ibagué.

#### **4.2 Ministerio Público.<sup>7</sup>**

Luego de invocar el contenido de la sentencia de unificación respecto de la pensión gracia y sus beneficiarios proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 21 de junio de 2018, señaló la vista fiscal que la postura del alto Tribunal es válida y de obligatorio cumplimiento, siempre y cuando se entienda que son beneficiarios de la pensión gracia los docentes nacionalizados, sean estos vinculados por las entidades territoriales con anterioridad y posterioridad al 01 de enero de 1976, pero en todo caso antes del 31 de diciembre de 1980, y que en todo caso con esa vinculación hayan completado el tiempo de servicios necesario para la pensión.

Recordó que la Corte Constitucional, mediante sentencia de unificación SU-014 de 22 de enero de 2020 indicó que la calidad de nacional, nacionalizado y territorial está dada por la entidad que expide el acto administrativo de nombramiento y carácter territorial o nacional de la plaza docente en el cual es nombrado el docente, es decir, que no es dable para acceder a la pensión gracia la acumulación de tiempos de servicio con vinculaciones anteriores al 31 de diciembre de 1989 inclusive y tiempos de servicio con vinculaciones posteriores al 01 de enero de 1981, sean estos últimos producto de vinculación con el pago con recursos de las entidades territoriales o recursos provenientes del situado fiscal, o sistema general de participaciones.

En relación con la pensión gracia reclamada por el demandante Luis Sánchez Pérez señaló que el tiempo laborado a partir del 10 de febrero de 1977 hasta el 05 de agosto de 2014 se realizó en virtud de una única vinculación, esto es, la Resolución Ministerial No. 671 del 03 de febrero de 1977, por lo cual, el demandante es NACIONAL, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 91 de 1989, la calidad de docente nacional, nacionalizado y territorial está dada por el acto de nombramiento del docente.

Por lo anterior considera la vista fiscal que al demandante no le asiste el derecho reclamado, razón por la cual solicita denegar las pretensiones de la demanda.

#### **4.3 La U.G.P.P.<sup>8</sup>**

Luego de precisar el marco legal de la pensión gracia, trajo a colación el contenido de algunas disposiciones de la Ley 91 de 1989, indicando que bajo estos términos no se permite la sumatoria de los tiempos de vinculación como docente nacional y los que eventualmente se hubieren consolidado como docente nacionalizado al servicio del Departamento, Distrito o del Municipio, con el fin de forzar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la pensión gracia, que solo incumbe a los docentes del ámbito departamental, municipal y distrital.

Consideró que al demandante no le asiste el derecho que reclama, toda vez que no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, pues se vinculó al servicio de la docencia con carácter nacionalizado desde el 05 de marzo de 1970 al 25 de marzo de 1976, laborando un total de 06 años y 21 días; con vinculación NACIONAL desde el 10 de febrero de 1977 como consta en la documental traída al expediente, en especial, del contenido de la Resolución No. 6671 de 03 de febrero de 1977 expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

### **IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Pretende la parte accionante la invalidación de los siguientes actos administrativos: i) La Resolución número RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017 proferida por el

<sup>7</sup> Ver fls. 360-368 c. ppal. 2.

<sup>8</sup> Ver fls. 370-374 c. ppal. 2.

Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia de Jubilación solicitada por el accionante, mi mandante, y ii) la Resolución número RDP 02236 del 23 de enero de 2018, proferida por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución No. RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, confirmándola en todas sus partes.

A manera de restablecimiento solicita que se condene a la demandada a pagar al demandante LUIS SANCHEZ PEREZ, la pensión de gracia a que tiene derecho por haber cumplido cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicio en la educación.

## **1.- Problema Jurídico**

Consiste en determinar si el señor LUIS SANCHEZ PEREZ tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de una pensión gracia en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación; es decir, si se ajustan o no a derecho las Resoluciones Nos. RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, y RDP 02236 del 23 de enero de 2018 expedidas por la UGPP.

## **2. Marco legal**

### **2.1 Régimen normativo de la pensión gracia de jubilación.**

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a recibir una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los temas regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas.

Esta prerrogativa tuvo como fundamento para su estipulación, las difíciles condiciones salariales en las que se encontraban los educadores de las señaladas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para financiar la deuda laboral asumida.

La norma en comento delimitó los requisitos que se debían cumplir para ser beneficiario de tal prestación así:

*“Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: i). Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. ii). Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres. iii). Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento. iv). Que observa buena conducta. V). Que si es mujer esté soltera o viuda. vi). Que haya cumplido cincuenta años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”*

Así entonces, la pensión gracia se estableció como un beneficio a cargo de la Nación encaminado a disminuir la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo en comparación con los docentes de nominación del Ministerio de Educación Nacional, que percibían salarios superiores. Su principal connotación es su carácter "gratuito", es decir, que la Nación la concedía sin que existiera vínculo alguno con el beneficiario (Docente territorial), ya que solo mediaba el propósito del legislador de reconocer y compensar los esfuerzos de estos educadores.

Posteriormente, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 extendieron el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los

inspectores de instrucción pública, siempre que cumplan función docente; y cuyos servicios hayan sido prestados bajo una o varias vinculaciones de tipo territorial o nacionalizada, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4º, numeral 3º de la Ley 114 de 1913, no se pueden computar las experiencias que reciban o hayan recibido pensión o recompensa nacional; es decir, se excluyen las vinculaciones nacionales.

Bajo la anterior perspectiva, importa destacar que, para el cómputo de los años de servicio se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como de la normalista, al igual que el laborado en la inspección. Así lo señaló el artículo 6º de la citada Ley 116 de 1928:

*“Artículo 6o.- Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta la complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica inspección”.*

A su vez, el artículo 3º de la Ley 37 de 1933 dispuso:

*“Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hágense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.*

La Ley 91 de 1989, acerca de los conceptos de docente nacional y nacionalizado, preceptúa lo siguiente:

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

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

***Personal nacionalizado.*** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

***Personal territorial.*** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.”

El literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, despejó la duda respecto a si los maestros nacionalizados tenían derecho o no a la pensión gracia de jubilación, por el hecho de estar sus prestaciones a cargo de la Nación, así:

*“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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.*

De los referentes normativos transcritos se concluye que la pensión gracia cobija a todos aquellos docentes que hubieren prestado sus servicios durante 20 años en escuelas normales, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación haya sido anterior al 31 de diciembre de 1980 como docente de carácter municipal, departamental o regional, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.



En pronunciamiento de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado, expediente No. S-699 de 26 de agosto de 1997, con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

"El artículo 1° de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

*"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".*

*El numeral 3° del artículo 4° prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...".*

De acuerdo con lo anterior, se puede colegir, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa son los educadores locales o regionales.

*"(...) Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional. Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2°. art. 3°.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria. No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así: a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos. b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "Por 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; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundada serán un servicio público de cargo de la nación". 2. Se repite que, a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundada oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L. 114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.*

El artículo 15, No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece: "A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las 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 el 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."

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".

La norma pre transcrita, 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.

La Sala Plena del Consejo de Estado profirió Sentencia de Unificación por importancia jurídica, el 21 de junio de 2018, dentro del expediente radicado No. 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), consolidando las posturas que se venían examinando respecto del reconocimiento pensión gracia<sup>9</sup>. En tal providencia indicó nuestro órgano de cierre jurisdiccional 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."

Igualmente, en reciente sentencia el H. Consejo de Estado – Sección Segunda hizo alusión a la diferencia entre los docentes nacionales y aquellos que hicieron parte del proceso de nacionalización, en los siguientes términos:

*"37. Esta Corporación, en sentencia de 26 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, fijó algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos: «El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...". (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913). Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.»*

*38. De lo anterior, se infiere que la citada prestación se causa únicamente para los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal. Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.<sup>10</sup>*

*39. Al respecto, esta Subsección en sentencia de 27 de abril de 2016 expresó con base en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central, así:*

**«2.3.2. De la vinculación del personal docente.** En lo que respecta a las modalidades de vinculación del personal docente, la Ley 29 de 1989 consagró la descentralización administrativa en el sector de la educación, y dispuso que:

*«Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas*

<sup>9</sup> Sentencia de Unificación por importancia jurídica del 21 de junio de 2018, radicado No. 25000-23-42-000- 2013-04683-01 (3805-2014)8Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>10</sup> Sentencia del 29 de octubre de 2020 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación: 25000-23-42- 000-2015-03743-01 (0578-2018).

*del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. [...]*

*Parágrafo 1º.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon. [...] Artículo 10º.- Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, asumirán temporalmente las atribuciones contenidas en el artículo anterior cuando financiera y/o administrativamente un municipio no pudiera asumir tal responsabilidad. Una vez superadas las limitaciones financieras y/o administrativas previa solicitud del Alcalde, el Ministerio podrá mediante Resolución trasladar tal competencia.” [...] De tal manera y de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. **No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.**» (Negrillas fuera de texto original).*

*40. De lo anterior se concluye que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas del orden nacional, bien sea porque provenga directamente del Gobierno Nacional o se acredite en el plenario que la profesión se ejerció en una institución educativa nacional.” Así las cosas, es diáfano que cuando se trate de tiempos aportados por parte del orden nacional estos no podrán tenerse en cuenta para efecto del reconocimiento de la pensión gracia.”*

### 3. El caso concreto

#### 3.1 De los documentos allegados al expediente:

Al expediente fueron allegadas las siguientes pruebas documentales relevantes:

- Certificación expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima –Grupo de Personal-, indicando la historia laboral del demandante, así:<sup>11</sup>

**1970.** Por Decreto 118 de marzo 02 de 1970, fue nombrado seccional de la Escuela Urbana Mx “Las Mercedes municipio de Ibagué, posesionado el 03 de marzo de 1970.

Por Decreto 209 de abril 13 de 1970, confirma nombramiento.

Por Resolución 165 de agosto 14 de 1970, fue trasladado a seccional de la Escuela Urbana de Vs. “Hno. Arcenio” municipio de Ibagué.

**1971.** Por Resolución 010 de enero 18 de 1971, fue destinado seccional de la Escuela Urbana de Vs “Hno. Arcenio” municipio de Ibagué.

**1972.** Por Resolución 351 de diciembre 10 de 1971 y para 1972, fue designado Seccional de la Concentración Urb. Vs. “Hno. Arcenio” municipio de Ibagué.

**1973.** Sin nuevo nombramiento continúa destinado como seccional de la E. Urb. Vs “Hermano Arcenio” municipio de Ibagué.

**1974.** Por Resolución 031 de febrero 1 de 1974, fue destinado seccional de la Escuela Urbana “Bienestar Social” municipio de Ibagué.

**1975.** Continúa como seccional de la escuela Urb. “Bienestar Social”, municipio de Ibagué, cargo que desempeñó hasta que, (sic).

**1976.** Por Decreto 260 de marzo 25 de 1976 le fue aceptada la renuncia a partir del 05 de marzo de 1976”.

<sup>11</sup> Ver fl. 47 C.1, Antecedentes Administrativos.

- Certificación expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima –Grupo de Personal-, en la que señala que LUIS SANCHEZ PEREZ, presta sus servicios al Magisterio como **Docente Nacional** en secundaria, en la forma que a continuación se detalla:<sup>12</sup>

**1977.** Por Resolución 671 de febrero 03 de 1977, emanada del Ministerio de Educación Nacional fue nombrado Profesor de Enseñanza Secundaria en el Colegio “San Simón” municipio de Ibagué. Posesionado el 10 de febrero de 1977, según telegrama enviado del Ministerio de Educación Nacional, con vigencia a partir del 20 de enero de 1977.

**1978.** Sin nuevo nombramiento continúa como docente en secundaria en el Colegio “San Simón” municipio de Ibagué, cargo que ha desempeñado durante los años 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998 hasta la fecha de expedición de dicha certificación **el día 28 de diciembre de 1988.**

- Certificación expedida por el Rector del Colegio Nacional San Simón con fecha 12 de enero de 1999 dando testimonio que LUIS SANCHEZ PEREZ viene laborando en forma ininterrumpida en el COLEGIO NACIONAL SAN SIMON desempeñando el cargo de PROEFSOR DE IEMPO COMPLETO, desde el día 16 de febrero de 1976 al 19 de enero de 1977, y del 20 de enero de 1977 hasta la fecha de expedición de dicho documento (12 de enero/1999).<sup>13</sup>
- Certificado expedido por el pagador del Colegio Nacional San Simón de Ibagué en el que hace constar que el docente LUIS SANCHEZ PEREZ ofició en el cargo de profesor de tiempo completo desde el día 16 de febrero de 1976 al 19 de enero de 1977 siendo el plantel administrado por una consiliatura (sic) y del 20 de enero de 1977 hasta el día 31 de marzo de 1997 siendo el colegio administrado por la Nación. En dicho documento se discriminan los pagos efectuados en ambos periodos de servicios.<sup>14</sup>
- Fotocopia de la cedula de ciudadanía correspondiente al señor LUIS SANCHEZ PEREZ, en la que se verifica que nació el 23 de diciembre de 1948.<sup>15</sup>
- Resolución No. RDP 041699 del 03 de noviembre de 2017, por la cual el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- niega el reconocimiento y pago de una pensión vitalicia de jubilación gracia en favor del señor LUIS SANCHEZ PEREZ, aduciendo que de acuerdo a los tiempos servidos aportados a la actuación administrativa se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento de orden Nacional, por consiguiente no hay lugar al reconocimiento de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter Nacional.<sup>16</sup>
- Resolución No. RDP 02236 del 23 de enero de 2018, por la cual la UGPP resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 41699 del 3 de noviembre de 2017, que negó la pensión de jubilación gracia al señor LUIS SANCHEZ PEREZ.<sup>17</sup>
- Resolución 3033 del 26 de diciembre de 2002 por la cual se otorga la certificación al municipio de Ibagué, Departamento el Tolima, en cumpliendo de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 715 de 2001.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Ver fl. 48 C.1, Antecedentes Administrativos.

<sup>13</sup> Ver fl. 49 C.1, Antecedentes Administrativos.

<sup>14</sup> Ver fl. 52 C.1, de Antecedentes Administrativos.

<sup>15</sup> Ver fl. 70 c.1, Antecedentes Administrativos.

<sup>16</sup> Ver fls. 230-234 c.2.

<sup>17</sup> Ver fls. 235-236 c. 2.

<sup>18</sup> Ver fl. 237-238 c.2.

- Acta parcial de entrega del servicio educativo al Municipio de Ibagué por el Departamento del Tolima, llevada a cabo el 21 de marzo de 2006.<sup>19</sup>
- Copia de la sentencia de tutela de segunda instancia proferida el 17 de agosto de 2018 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, que tuteló los derechos de petición y habeas data del señor LUIS SANCHEZ PEREZ, contra el municipio de Ibagué – Secretaría de Educación Municipal, ordenando a dichas entidades modificar sus bases de datos respecto de la historia aboral del citado señor SANCHEZ PEREZ, incluyendo en ella el tipo de vinculación individual y veraz que tuvo en cada periodo laborado, desde el 10 de abril de 1997 hasta el 4 de agosto de 2014 (fecha de retiro), teniendo en cuenta las normas, resoluciones, decretos y jurisprudencia, entre ellos Constitución Nacional, artículos 15 y 23, Ley 1581 de 2012, Ley 91 de 1989, Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996 suscrita por el Ministerio de Educación Nacional certificado al Departamento del Tolima, Acta del 3 de agosto de 1996 en donde se protocoliza la entrega de la educación de la Nación al Departamento del Tolima, Resolución 3033 del 26 de diciembre de 2002 suscrita por el Ministerio de Educación Nacional certificando al Municipio de Ibagué, y Acta donde se perfecciona el proceso de entrega de la educación por parte del Departamento al Municipio suscrita el 21 de marzo de 2006.<sup>20</sup>
- Resolución 000396 de 04 de febrero de 2019<sup>21</sup>, por la cual la Secretaría de Educación del Municipio de Ibagué ordena realizar una observación en el formato único para la expedición de Certificado de Historia Laboral del señor Luis Sánchez Pérez en cumplimiento a fallo judicial proferido por el juzgado 4 Civil del Circuito de Ibagué, señalando que en atención a lo ordenado en el fallo de tutela, esa Secretaría, el 19 de noviembre de 2018 remitió al accionante respuesta de fondo al derecho de petición, en la cual se expusieron todas las consideraciones normativas sustento de la expedición del certificado su historia laboral como siempre se había hecho, es decir, sin acceder a su petición, cuyo principal argumento fue la inexistencia de un nuevo nombramiento posterior a su ingreso como docente, tal como lo exige la Ley 91 de 1989 en su artículo 1, así como la Ley 60 de 1993, reglamentada por el decreto 196 de 1995, art. 2.

Agregó que conforme con la respuesta otorgada, el señor LUIS SANCHEZ PEREZ interpuso incidente de desacato, el cual fue notificado a esa entidad el 20 de diciembre de 2018, dando respuesta el mismo día, y remitiendo copia de la anterior respuesta, explicando de forma clara al despacho judicial las consideraciones jurídicas y normativas de la improcedencia de acceder a lo peticionado por él, como lo son, la inexistencia de un nuevo nombramiento posterior a su ingreso como docente, tal como lo exige la ley 91 de 1989 en su artículo 1º, así como la Ley 60 de 1993, reglamentada por el decreto 196 de 1995, art. 2º, y además que el cambio de régimen pretendido generaría como consecuencia la posibilidad de cobrar ciertas prestaciones sociales, situación que debía ser debatida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Indicó que los argumentos expuestos por dicha Secretaría de Educación Municipal no fueron de recibo del Juzgado Primero Civil Municipal (Despacho que conoció y falló la precitada tutela en primera instancia), motivo por el cual el día 25 de enero de 2019 emite auto, mediante el cual requiere a la Secretaría de Educación Municipal para que dé cumplimiento al fallo de tutela, incluyendo la corrección efectuada a las bases de datos, y expida certificación de los periodos laborados por el accionante en la forma solicitada en su petición, por lo que procedió a realizar una observación en el certificado de historia laboral del señor LUIS SANCHEZ PEREZ en los siguientes términos:

---

<sup>19</sup> Ver fl. 239 c.2.

<sup>20</sup> Ver fls. 240-244 c.2.

<sup>21</sup> Ver fls. 246-247 c.2.

“**ARTICULO PRIMERO:** ORDENAR enviar copia del presente acto administrativo a oficina de hoja de vida, con el fin de que procedan a incluir el aparte de “OBSERVACIONES” del FORMATO ÚNICO PARA LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL del señor LUIS SANCHEZ PEREZ, el siguiente texto:

*“En cumplimiento al fallo de tutela proferido el día 17 de agosto de 2018, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, se certifica que el tiempo laborado entre el 10 de febrero de 1977 y el 22 de agosto de 1996 sea certificado como vínculo Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 91 de 1989; que el comprendido entre el 23 de agosto de 1996 al 20 de marzo de 2006, debe tenerse como prestado al Departamento del Tolima conforme al proceso de descentralización enunciado dentro de la Ley 60 de 1993 y el tiempo del 21 de marzo de 2006 al 04 de agosto de 2014 debe certificarse como Municipal por efecto de la descentralización de la Educación Ley 715 de 2001 y Resolución No. 3033 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional”.*

**PARAFRAFO:** El presente acto administrativo hará parte integral del FORMATO UNICO PARA LA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE HISTORIA LABORAL del señor LUIS SANCHEZ PEREZ”.

- Formato contentivo de certificado de historia laboral del señor LUIS SANCHEZ PEREZ”, registrando que se trata de un docente nacionalizado que ingresó el 05 de marzo de 1970, designado mediante Decreto 118 del 02 de marzo de 1970 en el plantel educativo Sede Las Mercedes del Municipio de Ibagué.<sup>22</sup>
- Formato contentivo de certificado de historia laboral del señor LUIS SANCHEZ PEREZ”, registrando que se trata de un docente **Nacional** que ingresó el 10 de febrero de 1977, designado mediante Decreto 671 del 903 de febrero de 1977 en el plantel educativo **Sede I San Simón**, se desvinculó el 1º de julio de 2014 por edad de retiro forzoso.<sup>23</sup>

### 3.2 Análisis sustancial

El apoderado actor considera que su representado reúne los requisitos legales para obtener su pensión gracia de jubilación, pues fue nombrado como maestro en la Concentración Urbana Mixta Las Mercedes, del Municipio de Ibagué, mediante Decreto No. 118 del 02 de marzo de 1970, suscrito por el Gobernador del Departamento del Tolima, tomando posesión del cargo en forma legal el día 5 de marzo de 1970 hasta el 25 de marzo de 1976, para un total de 6 años, 21 días, tiempo de carácter Departamental – Nacionalizado, que quedó cobijado por la nacionalización de la educación prevista en la Ley 43 de 1975, y, por tanto, valido para pensión gracia.

Agregó que igualmente se vinculó como docente de educación básica, según Resolución No. 671 de 03 de febrero de 1977, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, tomando posesión del cargo en forma legal el día 10 de febrero de 1977, laborando en el Departamento de Tolima, con vínculo Nacional hasta el día 22 de agosto de 1996, el cual mutó a Departamental por mandato de la Ley 60 de 1993, dado que el Departamento del Tolima fue certificado según Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y la Nación – Ministerio de Educación Nacional- le entregó la educación al Departamento del Tolima según acta del 23 de agosto de 1996, suscrita entre las dos entidades mencionadas. Por ende considera que como consecuencia de la descentralización los tiempos de servicio que corren desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006 son de carácter Territorial – Departamental y por tanto aptos para el reconocimiento de la pensión gracia; enfatizando que el vínculo laboral de carácter Departamental mutó a Municipal por mandato de la Ley 715 de 2001, dado que el municipio de Ibagué fue certificado según Resolución No. 3033 del 26 de diciembre de 2002, proferida por el MEN y el Departamento del Tolima le entregó la educación al Municipio de Ibagué, según Acta del 21 de marzo de 2006, por lo que los tiempos de servicio que corren desde el 21 de

<sup>22</sup> Ver fl. 249 c.2.

<sup>23</sup> Ver fls. 250-251 c. 2.

marzo de 2006 hasta el 5 de agosto de 2014, son de carácter Territorial – Municipal, y por tanto aptos para el reconocimiento

La *entidad demandada* sostiene por su parte que al demandante no le asiste el derecho que reclama, pues solamente trabajó como docente de carácter NACIONALIZADO durante el periodo comprendido entre el 5 de marzo de 1970 y el 25 de marzo de 1976, **para un total de 6 años y 21 días**. Aseveró que el señor LUIS SANCHEZ PEREZ se vinculó como docente de orden NACIONAL, según Resolución 671 del 3 de febrero de 1977, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la que el tiempo de servicios prestados bajo esta modalidad, no podrá ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia que se reclama, dado que no se permite la sumatoria de los tiempos de vinculación como docente Nacional y los que eventualmente se hubieran consolidado como docente nacionalizado al servicio del Departamento, Distrito o del Municipio, con el fin de forzar el cumplimiento de los requisitos exigidos, pues como se sabe la prestación pensional solo incumbe a los ámbitos Departamental, Distrital o Municipal.

Expresó que no se puede entender que el vínculo laboral de carácter Nacional que ostenta el demandante **mutó** a Departamental en los términos de la Ley 60 de 1993 y posteriormente a Municipal por mandato de la Ley 715 de 2001, dado que la plaza que ocupó el demandante por este lapso siempre fue de carácter Nacional, lo que implica que su vinculación sea también Nacional.

En el presente asunto está acreditado que el señor LUIS SANCHEZ PEREZ nació el 23 de diciembre de 1948<sup>24</sup>, motivo por el cual desde el 23 de diciembre de 23 de abril de 1998 cumple con el requisito de edad exigido por la Ley 114 de 1913, esto es 50 años de edad.

Con relación a las vinculaciones laborales, está acreditado que prestó sus servicios así:  
**i) Como docente nacionalizado un total de 6 años y 02 días**, del 03 de marzo de 1970 al 05 de marzo de 1976, vinculado a las siguientes instituciones: Por Decreto 118 de marzo 02 de 1970, fue nombrado en la seccional de la Escuela Urbana Mx “Las Mercedes municipio de Ibagué, posesionado el 03 de marzo de 1970 y por Decreto 209 de abril 13 de 1970 se confirma nombramiento; por Resolución 165 de agosto 14 de 1970, fue trasladado a seccional de la Escuela Urbana de Varones. “Hno. Arcenio” municipio de Ibagué; por Resolución 010 de enero 18 de 1971, fue destinado a la seccional de la Escuela Urbana de Vs “Hno. Arcenio” municipio de Ibagué; por Resolución 351 de diciembre 10 de 1971 y para 1972, fue designado en la Seccional de la Concentración Urb. Vs. “Hno. Arcenio” del municipio de Ibagué; y por Resolución 031 de febrero 1 de 1974, fue destinado a la seccional de la Escuela Urbana “Bienestar Social” municipio de Ibagué, cargo que desempeñó hasta el 05 de marzo de 1976, ya que le fue aceptada la renuncia en los términos del Decreto 260 de marzo 25 de 1976. Y **ii) Como *docente Nacional***, un total de **21 años, 10 meses y 18 días**, ya que se posesionó como docente Nacional en secundaria el 10 de febrero de 1977 en el Colegio San Simón en el municipio de Ibagué, designado por el Ministerio de Educación Resolución 671 del 03 de febrero de 1977, cuyo cargo desempeñó durante los años subsiguientes hasta el año de 1998.

Significa lo anterior que, si bien el demandante se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, solo le resultan computables para la pensión gracia los tiempos laborados anteriores al 25 de marzo de 1976, por cuanto son del orden territorial - nacionalizado.

Aquellos prestados a partir del 10 de febrero de 1977, no pueden tenerse en cuenta para los propósitos perseguidos por el demandante, habida cuenta que se trata de vínculos laborales de carácter Nacional, no aptos para tener en cuenta en tratándose del reconocimiento de la pensión de jubilación gracia.

Ahora bien, el apoderado demandante considera que con ocasión del proceso de descentralización de la educación en el sector público operó la mutación del vínculo laboral nacional a departamental y luego a municipal, razón por la cual, los tiempos de

<sup>24</sup> Ver fl. 70 c. 1, antecedentes administrativos.

servicio prestados desde el 23 de agosto de 1996 hasta el 20 de marzo de 2006, deben ser tenidos en cuenta como Departamentales, y los que fueron ejecutados desde el 21 de marzo de 2006 hasta el 05 de agosto de 2014, deben ser tenidos en cuenta como Municipales, de conformidad a las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, y a los actos administrativos de certificación del Departamento del Tolima y el Municipio de Ibagué, y a las actuaciones administrativas mediante las cuales la educación primaria y secundaria fueron entregadas al Departamento del Tolima y al Municipio de Ibagué.

En la anterior perspectiva sostiene que a partir de la expedición de la Ley 60 de 1993, al trasladarse la gestión y la responsabilidad del servicio educativo a las entidades territoriales, la vinculación de quienes se incorporaron a las plantas territoriales mutó de nacional a territorial. Por consiguiente, la Sala abordará el análisis de dicho argumento, para lo cual se apoyará en el pronunciamiento que sobre el tema hizo el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección "B", con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ<sup>25</sup>, así:

En efecto, la Ley 60 de 12 de agosto de 1993 fijó los servicios y competencias en materia social a cargo de las entidades territoriales y la Nación, y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, estableciendo que el situado fiscal (porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación), sería cedido a los Departamentos para que en forma directa o a través de los municipios atendiera los servicios de educación y salud.

Agregó que la referida ley, descentralizó en favor de los departamentos y los distritos, los servicios de educación y salud, señalando frente a los departamentos, que estos servicios serían dirigidos y administrados directa y conjuntamente con los municipios, de tal manera que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, entidad que desarrollaría sus competencias conforme a los siguientes parámetros:

"Art. 3o. **Competencia de los departamentos.** Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1o. Administrar los recursos cedidos por la Nación, planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

[...]

5o Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

1. Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria media.
2. Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.
3. Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.
4. Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.
5. Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.
6. Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

---

<sup>25</sup> Ver sentencia del 19 de mayo de 2019, radicación 66001-23-33-000-2016-00086-01(2163-18),



7. Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.
8. Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras, la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 60 de la presente ley.

Textualmente, en la sentencia referida, se llegó a las siguientes conclusiones:

i) El proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria dispuesto por la Ley 43 de 1975, fue gradual, pues empezó el 1o de enero de 1976 y terminó el 31 de diciembre de 1980. Finalizado éste, el personal docente y administrativo incorporado o vinculado a las plantas de personal del servicio educativo estatal, adquirió el carácter de empleado público del orden nacional.

ii) La diferencia que hicieron las normas entre personal nacional y nacionalizado y que se mantuvo hasta el 29 de diciembre de 1989, fecha en que entró en vigencia la Ley 91 del mismo año, tenía como finalidades, de una parte, hacer distinción entre el régimen prestacional aplicable a cada uno de ellos y, de otra, poder determinar qué entidad (nacional o territorial) debía asumir el pago de la carga prestacional.

iii) La vinculación de docentes y administrativos por parte de los Departamentos, Distritos o Municipios debe hacerse con el lleno de los requisitos establecidos en el Estatuto Docente y la carrera administrativa; y con la incorporación ordenada con la Ley 60 de 1993, el régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen.

iv) El régimen prestacional aplicable al personal docente es el contemplado en la Ley 91 de 1989, antes y con posterioridad a la expedición de la Ley 60 de 1993; esta última mantuvo las previsiones contempladas en la Ley 91 de 1989 para todos los docentes que se incorporen sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones a las plantas departamentales y distritales; así: para los docentes nacionales y nacionalizados incorporados sin solución de continuidad, las prestaciones sociales se causen con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, serán de cargo de la Nación conforme a lo dispuesto en el artículo 2, numeral 5o, *ibídem*, correspondiéndoles una pensión ordinaria de jubilación, de acuerdo al régimen vigente para el sector público nacional, tal como fue previsto en el artículo 15, numeral 2o, literal b) de la Ley 91 de 1989; y para el personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

v) A criterio de ésta sección, 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, al margen del origen de los recursos que financiaban el pago de los salarios y prestaciones de los educadores (situado fiscal o SGP).

(Destaca la Sala fuera de texto).

En este orden de ideas, considera la Sala no le asiste razón a la parte actora cuando solicita el reconocimiento de la pensión gracia, pues si bien es cierto, ingresó al servicio educativo con anterioridad al 31 de diciembre 1981, acredita únicamente un total de 06 años y 21 días, en el tiempo comprendido entre el 05 de marzo de 1970 y el 25 de marzo de 1976, razón por la cual le es aplicable en materia pensional el contenido del artículo 15 numeral 2o inciso 2o de la Ley 91 de 1989, que establece para los docentes nacionales, los vinculados a partir del 1o de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o 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.

Téngase en cuenta que si bien la Ley 60 de 1993 descentralizó la administración del servicio de educación en los departamentos y distritos no es posible sostener que al trasladarse la gestión y la responsabilidad del servicio educativo a los entes territoriales, la vinculación de quienes se incorporaron a las plantas territoriales mutó de nacional a territorial, con incidencia en la forma de vinculación de los docentes, vale decir, que la vinculación que tuvo el accionante a partir del 17 de febrero del año 1997, no resulta computable para acreditar el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión gracia, pues conforme a los referentes normativos y jurisprudenciales aquí anotados, el tiempo laborado por el actor a partir del citado anuario, no puede ser computado para efectos de reconocimiento de la pensión gracia, pues, se repite, la incorporación del personal docente y directivo docente a las plantas de personal de las entidades territoriales en cumplimiento de la distribución de competencias que en materia de recursos contempló referida ley 60 de 1993, no cambió el régimen pensional de los docentes y directivos docentes que venían vinculados con anterioridad a dicha norma, o se vincularan con posterioridad a la misma, pues por mandato del artículo 6o de la referida ley, el régimen prestacional aplicable es el establecido en la Ley 91 de 1989.

Adicionalmente, es claro que al entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, el demandante quedó enmarcado dentro de la situación contemplada en el inciso 2° del Numeral 2° del artículo 15 de la mencionada Ley que indica que, a partir de su entrada en vigencia solo tendría a derecho a una pensión de vejez en los términos previstos en esa normativa, lo que suprimió su derecho a la obtención de la pensión gracia, pues a partir de la nacionalización de la educación solo aquellas personas que se encontraban vinculadas a instituciones de carácter territorial podrían consolidar su derecho a dicha prestación extraordinaria siempre y cuando se mantuvieran en esa situación.

En consecuencia, considera la Sala que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, ya que los tiempos laborados con posterioridad a la expedición de la Ley 60 de 1993, no pueden ser computados como requisito para ser acreedor a la pensión gracia solicitada y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

#### **4. Condena en costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

##### **1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.**

###### ***En única instancia.***

- a. *Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.*
- b. *En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V.*

###### ***En primera instancia.***

- a. *Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*
  - (i) *De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.*
  - (ii) *De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.*
- c. *Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.*

**En segunda instancia.**

**Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.**

Así las cosas, se condenará en costas procesales a la parte accionante, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación; adicionalmente se ordenará incluir en la liquidación, el equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que por Secretaría del Tribunal se efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO: COSTAS** a cargo de la parte demandante. Líquidense por Secretaría.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Los Magistrados,

  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

Se suscribe esta providencia con firmas electrónica y escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 –coronavirus-en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales

**Firmado Por:**

**Jose Aleth Ruiz Castro**  
**Magistrado**  
**Oral 006**  
**Tribunal Administrativo De Ibaguè - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3ef11f2a31fab73097525b4dcfe2f8bcd9a4ee4a645eda8093d9f9f5b8b4f79b**

Documento generado en 27/08/2021 11:26:28 AM