



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia N° 039**

**TEMAS:** PENSIÓN GRACIA – REQUISITOS PARA SU CONCESIÓN – VALORACIÓN PROBATORIA DE LOS DOCUMENTOS DE FORMA CONJUNTA – CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS POR PARTE DE LA DEMANDADA

**INSTANCIA:** PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), en contra de LEONOR ESTHER CASTILLO ALCALÁ.

#### **I. ANTECEDENTES:**

##### **1.1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Fol. 2 a 3 C. Ppal. N° 2.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

- 1.1.1. Que se declare la nulidad de la resolución N° RDP 31428 del 16 de octubre de 2014 por medio de la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, otorgó la pensión gracia a la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ.
- 1.1.2. Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ, devolver todos y cada uno de los dineros recibidos o que llegare a recibir por concepto de la pensión gracia otorgada por parte de la demandante.
- 1.1.3. Que todas las sumas que resulten reconocidas a favor de la demandante se cancelen en forma retroactiva e indexada.

## **1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

Fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Asegura el demandante que, la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ, nacida el 22 de septiembre de 1958, laboró al servicio del Estado, en la Secretaría de Educación de Sincelejo, desde el 24 de noviembre de 1989 hasta el 18 de julio de 2014.

Manifiesta que, mediante Resolución PAP N° 11272 del 30 de agosto de 2010, la entonces Caja Nacional de Previsión Social, negó el reconocimiento de la pensión gracia a la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ, fundamentándose en la falta de claridad dentro de las certificaciones respecto del tipo de vinculación y/o régimen prestacional de los tiempos prestados desde el día 1 de abril de 1980 hasta el 9 de junio de 1986.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Aduce la parte demandante que, mediante Resolución N° RDP 27025 del 3 de septiembre de 2014, le negó nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia a la demandada, debido a que no allegó el certificado de tiempos de servicio en el Formato Único para la expedición de certificados de historia laboral, dispuesto por el fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y regulado por el Decreto 2832 de 16 de agosto de 2005.

Sostiene además, que mediante la Resolución N° RDP 31428 de 16 de octubre de 2014, se resolvió un recurso de reposición en contra de la Resolución N° RDP 27025 de 3 de septiembre de 2014, revocando la providencia recurrida y reconociendo así la pensión gracia a favor de la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS:**

Se citan como normas violadas los artículos: 1, 2, 6, 83, 121, 128 y 209 de la Constitución Política; y las Leyes 114 de 1973, 116 de 1928, Ley 91 de 1989, y el Decreto 2277 de 1979.

### **1.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

Manifiesta la parte demandante que, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP profirió la resolución N° RDP 31428 en fecha 16 de octubre de 2014, pero que, no obstante, la misma resulta violatoria de la Constitución Política y la ley, en razón a que no existe unanimidad en las certificaciones de tiempos de servicio y no se cumplieron varios de los requisitos exigidos para que sea reconocida la pensión gracia.

Expone que la demandada laboró parte del tiempo como auxiliar de servicios generales y posteriormente fue nombrada como docente. De ello se desprende que desde el principio la demandada no ostentaba la calidad de docente, y por



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

tanto, los tiempos de servicio aportados por la misma para efectos del reconocimiento de la prestación pensional, no constituyen la vinculación legal y reglamentaria exigida por el cuerpo normativo que regula esta asignación, debido que al observar las certificaciones se observa que la demandada no prestó sus servicios desde el principio como docente vinculada bajo una relación laboral, sino mediante la figura de contrato, y este tipo de vinculación no es posible computarlo al tiempo de servicio, pues al hacerlo se estaría contrariando los criterios fijados en el artículo 105 de la Ley 115 de 1994.

Para terminar, sostiene la parte demandante que a la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ no le asiste el derecho al reconocimiento de la prestación económica en cuestión por los motivos expuestos anteriormente. Como consecuencia, la Resolución N° RDP 31428 de 16 de octubre de 2014, por medio de la cual se le reconoció la pensión gracias a la demandada, transgrede las disposiciones legales y constitucionales antes expuestas.

## **1.5 TRÁMITE DEL PROCESO:**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 26 de junio de 2015 (fol. 13 C. Ppal. N° 1).
- Admisión de la demanda: 9 de julio de 2015 (fol. 169 C. Ppal. N°1).
- Notificación a las partes: 16 de enero de 2016 (fol. 171 – 174 C. Ppal. N° 1).
- Audiencia Inicial: 16 de febrero de 2016 (fol. 287 – 289 C. Ppal. N° 2).
- Audiencia de Pruebas: 1 de marzo de 2016 (fol. 295 C. Ppal. N° 2)



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **1.5.1 RESPUESTA A LA DEMANDA:**

Mediante escrito presentado el 11 de septiembre de 2015<sup>2</sup>, la parte demandada se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones, al considerar que carecen de fundamento fáctico que le permita ser procedente; del mismo modo expuso que, dentro de la reseña fáctica hecha por la entidad demandante algunos hechos son ciertos, otros no, y otros no les constan.

Aduce que, de la posición asumida por la UGPP, se le desconoce el derecho irrenunciable a la seguridad social al pretender evitar el disfrute pleno del derecho material de la pensión gracia al haber cumplido todos los requisitos exigidos para ello.

Argumentó que, cumple con todos los requisitos legales exigidos por la ley para ser beneficiaria de la pensión gracia, y que la UGPP desconoce el cumplimiento de tales requisitos debido a que no le fue posible acceder al expediente que demostraba los decretos de nombramientos, actas de posesión y decretos de aceptación de renuncia del cargo. Sin embargo, dicho historial fue elaborado tal y como lo indicaba la ley, a través de declaraciones juramentadas de testigos y pruebas supletorias que demostraban el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser beneficiario de la pensión gracia.

### **1.5.2 ALEGATOS DE LAS PARTES:**

**PARTE DEMANDANTE:** No presentó alegatos entro de la oportunidad procesal para hacerlo.

**PARTE DEMANDADA:** Dentro de la oportunidad procesal, mediante memorial calendado 4 de abril de 2016<sup>3</sup>, alegó de conclusión, retomando lo dicho en el escrito de contestación de la demanda.

---

<sup>2</sup> Fol. 228 a 232 C. Ppal. N° 2.

<sup>3</sup> Fol. 298 a 300 C. Ppal. N° 2.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

### **1.5.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

El Ministerio público se pronunció sobre el objeto de estudio de la siguiente manera:

Manifiesta que, según el marco normativo en donde se encuentran los requisitos para ser beneficiario de la Pensión Gracia, y del acervo probatorio allegado por las partes, es menester concluir que la demandada cumple con todos los requisitos legales para ser beneficiario de tal prestación pensional. Por tanto le asiste el derecho a que le sea reconocida la pensión gracia solicitada.

## **II. ARGUMENTOS DE LA SALA**

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones.

### **2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:**

En este punto y como condición para emitir consideraciones de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al proceso, las formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes al medio de control y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Con relación a los requisitos de procedibilidad, en especial la conciliación previa, el mismo no resulta exigible, por tratarse de una discusión sobre derechos ciertos e indiscutibles de contenido pensional y por discutirse la legalidad de un acto por parte de la misma administración (artículo 161 numeral 1 del C.P.A.C.A.).

En cuanto a la caducidad, la misma no ha operado, por tratarse de la discusión de prestaciones periódicas (Artículo 164, numeral 1 literal c *ibídem*)

Es competente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del presente medio de control, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 152 numeral 2 del *ídem*.

En cuanto a la capacidad de los litigantes y el derecho de postulación, demanda en el presente caso una entidad de derecho público con personería jurídica, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., y ha actuado a través de abogado acreditado. En igual sentido, se demanda a una persona natural, mayor de edad, quien fue debidamente vinculada al proceso y actúa a través de apoderado judicial debidamente constituido.

La legitimación en la causa por activa se encuentra debidamente probada, dado que la entidad accionante ha recibido por mandato legal<sup>4</sup> todas las obligaciones pensionales de la extinta CAJANAL –E.I.C.E.<sup>5</sup>, por lo que es la afectada con los actos administrativos demandados. La legitimación en la causa por pasiva, igualmente se encuentra acreditada, al ser persona natural demandada la beneficiada con la pensión cuya nulidad se solicita.

---

<sup>4</sup> Ley 1151 de 2007, artículo 156.

<sup>5</sup> A través del Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de CAJANAL E.I.C.E. y a través del acta de liquidación definitiva del 11 de junio de 2013 se da por terminada la vida jurídica de esta entidad (diario oficial 48828 del 21 de junio de 2013).



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **2.2. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:**

Pretende la demandante se declare la nulidad de la resolución N° RDP 31428 del 16 de octubre de 2014, por medio de la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, otorgó la pensión gracia a la señora LEONOR ESTHER CASTILLO ALCALÁ.

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad del acto determinado, teniendo en cuenta el marco propuesto por la demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación.

## **2.3. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Conforme los planteamientos de las partes, es menester abordar, los siguientes problemas jurídicos:

¿Está viciada de nulidad de la Resolución N° RDP 31428 del 16 de octubre de 2014 mediante la cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP- reconoció pensión gracia a la señora LEONOR ESTHER CASTILLA ALCALÁ, con sustento en que la misma no cumple con el requisito de tiempo de servicio hábil para adquirir dicho derecho?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: i) La pensión gracia en general – requisitos para su concesión, ii) El caso concreto.

Por lo anterior, pasa la Sala a abordar el mérito del proceso:



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

#### **2.4. LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL – REQUISITOS PARA SU CONCESIÓN:**

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales<sup>6</sup>, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “... *en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>7</sup> al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

*“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*

<sup>6</sup> Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”*  
(Negrillas de la Sala)

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

*“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:*

*“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”*

*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 posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*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 estar 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>8</sup>. (Negrilla fuera de texto)*

Con lo anterior, el Consejo de Estado precisa, la conclusión de dicho beneficio (pensión gracia) para los docentes nacionalizados vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que, 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 los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

En posterior sentencia, analizó lo referente a la pensión gracia para docentes nacionales, en providencia que la Sala trae a colación:

*“Es preciso anotar que, como lo manifestó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 1997, expediente No. S - 699, actor: Wilberto Therán Mogollón, criterio jurisprudencial que reitera de nuevo ahora la Corporación, la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y*

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.*

*El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 prescribe que para hacerse acreedor a 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 lo anterior se establece, 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 ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.*

*Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913, para que pudiera tener derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.*

*El inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 lo que hizo fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.*

*Conforme a lo anterior, no es viable admitir 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, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997.*

*Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:*

*“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”.*

*La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización de la educación primaria como secundaria, iniciado con la Ley 43 de 1975. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*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 esta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “...otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

*Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir en un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta la entrada en vigencia la Ley 91 de 1989.*

*Como ya se dijo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, dispuso la compatibilidad en el pago por parte de la Caja Nacional de Previsión Social de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.*

*Luego del anterior recuento normativo, tenemos que la apoderada de la parte demandada dentro del expediente confunde los términos docente nacionalizado con docente nacional.*

*Para dar claridad y precisión a los términos utilizados, la Ley 43 de 1975, dispone:*

*“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 1.976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1.975.*

*Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de Enero de 1.976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1.975.*

*Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”.*<sup>9)</sup>

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 16 de abril de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02945-01(0798-08). Actor: FANNY DEL CARMEN MONTOYA MONTOYA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Así las cosas, de las anteriores normas y antecedentes jurisprudenciales, concluye la Sala que los requisitos para acceder a la pensión gracia, son:

1. Veinte (20) años de servicios como:
  - Maestros de escuelas primarias oficiales con nombramiento departamental o municipal.
  - Maestros de enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública con nombramiento departamental o municipal.
  - Maestros de escuelas primarias oficiales, de enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública con nombramiento nacionalizado, vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.
2. Buena conducta en el desempeño del cargo.
3. Haber cumplido 50 años o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa.

Bastan las anteriores consideraciones legales y jurisprudenciales para analizar:

## **2.5. EL CASO CONCRETO**

Dentro del *sub lite*, tenemos como hechos probados relevantes para determinar el derecho a la pensión gracia otorgada a la demandada, los siguientes, conforme a la prueba documental arrimada en debida forma al proceso, la que será analizada de forma individual y conjunta a continuación, partiendo del análisis del tiempo que da lugar a la controversia, que no es otro que el prestado para el municipio de Arjona – Bolívar:

- 2.5.1. Según certificación suscrita por la Jefe de Recursos Humanos (E) del



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

municipio de Arjona – Bolívar de fecha 14 de abril de 2010<sup>10</sup>, la demandada prestó sus servicios como Maestra Municipal, a partir del 1 de abril de 1980 hasta el 9 de junio de 1989, sin que exista claridad de donde prestó sus servicios, pues se menciona en la mencionada certificación a la escuela mixta municipal El Costurero y la escuela oficial mixta María Michelsen. Dicha certificación se expide, con base en certificaciones previas y pruebas supletorias que menciona, reposan en el archivo histórico del municipio.

2.5.2. Conforme a certificación expedida por el Profesional Universitario, encargado de funciones de recursos humanos, del municipio de Arjona – Bolívar, de fecha 22 de julio de 2009<sup>11</sup>, la demandante prestó sus servicios a favor de la alcaldía municipal de Arjona – Bolívar, así:

- Nombrada por Decreto 10 del 5 de abril de 1980, con efectos fiscales a partir del 1 de abril de 1980, como Auxiliar de Servicios Generales.
- Promovida como Maestra Municipal, en el mismo mes de abril del mismo año, en la escuela mixta municipal El Costurero, según declaraciones extrajuicio de los señores ARNOBIS MARRUGO y GLEVIS PINEDO RODRÍGUEZ.
- Posteriormente, fue nombrada por Decreto 077 del 18 de agosto de 1981, con efectos fiscales a partir del 1 de febrero de 1981 como Maestra Municipal, hasta el 9 de junio de 1986.

2.5.3. Según certificación suscrita por el Profesional Universitario, encargado de funciones de recursos humanos, del municipio de Arjona – Bolívar, de fecha 22 de julio de 2009<sup>12</sup>, la demandada prestó sus servicios como Maestra Municipal, a partir del 1 de abril de 1980 hasta el 9 de junio de 1989, sin que exista claridad de donde prestó sus servicios, pues se menciona en la mencionada certificación a la escuela mixta municipal El Costurero y la escuela oficial mixta María Michelsen. Dicha certificación

---

<sup>10</sup> Fol. 56 reverso.

<sup>11</sup> Fol. 57, 64.

<sup>12</sup> Fol. 57 reverso, 64 reverso.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

se expide, con base en certificaciones previas y pruebas supletorias que menciona, reposan en el archivo histórico del municipio.

2.5.4. Conforme a certificación expedida por el Profesional Universitario, encargado de funciones de recursos humanos, del municipio de Arjona – Bolívar, de fecha 29 de diciembre de 2008<sup>13</sup>, la demandante prestó sus servicios a favor de la alcaldía municipal de Arjona – Bolívar, así:

- Nombrada por Decreto 10 del 5 de abril de 1980, con efectos fiscales a partir del 1 de abril de 1980, como Auxiliar de Servicios Generales.
- Posteriormente, en el mes de abril de 1980, “nombrada mediante contrato” como Maestra Municipal en la escuela mixta municipal El Costurero, según declaraciones extrajuicio de los señores ARNOBIS MARRUGO y GLEVIS PINEDO RODRÍGUEZ.
- Posteriormente, fue nombrada por Decreto 077 del 18 de agosto de 1981, con efectos fiscales a partir del 1 de febrero de 1981 como Maestra Municipal, sin que se certifique hasta que fecha.

2.5.5. Declaración extrajuicio de la señora GLEVIS ESTHER PINEDO RODRÍGUEZ, rendida ante el Notario único de Arjona – Bolívar, el 11 de diciembre de 2008<sup>14</sup>, en donde consta que conoce a la demandada desde hace más de 40 años, que esta inició su vida laboral en el municipio de Arjona, según nombramiento por decreto 10 del 8 de abril de 1980, siendo trasladada como Maestra Municipal en abril del mismo año, en la escuela mixta municipal El Costurero, culminando su vida laboral en dicho municipio el 5 de junio de 1986 en la escuela oficial Mixta de María Michelsen de López.

2.5.6. Certificado del 8 de julio de 2014, suscrito por el Profesional Universitario con funciones de Talento Humano del municipio de Arjona

---

<sup>13</sup> Fol. 58 reverso, 65.

<sup>14</sup> Fol. 65 reverso y 66.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

– Bolívar<sup>15</sup>, en donde consta que la demandada fue nombrada por Decreto 29 del 26 de agosto de 1980 como Maestra Municipal, posesionada el 27 del mismo mes y año, hasta el 5 de junio de 1985, donde se le acepta la renuncia por Decreto 039.

2.5.7. Certificado del 18 de marzo de 2015, suscrito por el Profesional Universitario con funciones de Talento Humano del municipio de Arjona – Bolívar<sup>16</sup>, en donde consta que la demandada, prestó sus servicios a favor del mencionado ente territorial, en los siguientes cargos:

- Nombrada por Decreto 10 del 5 de abril de 1980, con efectos fiscales a partir del 1 de abril de 1980, como Auxiliar de Servicios Generales, hasta el 21 de agosto de 1980, fecha en que se declaró insubsistente su nombramiento por Decreto 28 del 21 de agosto de 1980.
- Nombrada por Decreto 29 del 26 de agosto de 1980 y posesionada el 27 del mismo mes y año como Maestra Municipal en la escuela San José de Turbaquito, hasta el 5 de junio de 1986, cuando se le acepta la renuncia por Decreto 39 del 5 de junio de 1986.
- Posteriormente, fue nombrada por Decreto 077 del 18 de agosto de 1981, con efectos fiscales a partir del 1 de febrero de 1981 como Maestra Municipal, sin que se certifique hasta que fecha.

2.5.8. Decreto 29 del 26 de agosto de 1980, expedido por el Alcalde del municipio de Arjona, en donde nombra a la demandante como Maestra Municipal, en la escuela San José de Turbaquito<sup>17</sup>.

2.5.9. Acta de posesión en el anterior cargo, del 27 de agosto de 1980<sup>18</sup>.

2.5.10. Copia incompleta, del Decreto 10 expedido por el Alcalde del municipio de Arjona, en donde se nombra a la demandada como Auxiliar de

---

<sup>15</sup> Fol. 72 por ambos lados.

<sup>16</sup> Fol. 74 por ambos lados, 235 y 236.

<sup>17</sup> Fol. 94, 95, 96, 152, 241

<sup>18</sup> Fol. 97, 98, 99 y 243



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Servicios Generales, con efectos fiscales a partir del 1 de abril de 1980<sup>19</sup>.

2.5.11. Acta de posesión en el anterior cargo, de fecha 10 de abril de 1980. En esta se especifica que el Decreto 10 es del 5 de abril de 1980<sup>20</sup>.

2.5.12. Decreto 28 del 21 de agosto de 1980 del Alcalde del municipio de Arjona, en donde se declara insubsistente el nombramiento realizado en la demandada como Auxiliar de Servicios Generales y se nombra su remplazo<sup>21</sup>.

2.5.13. Decreto 039 del 5 de junio de 1986, en donde se acepta la renuncia de la demandada en el cargo de Maestra Municipal de la Escuela María Michelsen de López, y se nombra su reemplazo<sup>22</sup>.

De los anteriores documentos, es claro que existe una gran confusión en torno a la relación laboral existente entre la señora CASTILLA ALCALÁ y el municipio de Arjona – Bolívar, dado que al parecer, los documentos que soportaban la misma, no existían al interior del archivo de dicho ente municipal.

No obstante lo anterior, del Decreto 10 del 5 de abril de 1980 y su acta de posesión del 10 de abril de 1980, el Decreto 28 del 21 de agosto de 1980, Decreto 29 del 26 de agosto de 1980 y su acta de posesión del 27 de agosto de 1980, y el Decreto 039 del 5 de junio de 1986 y de las certificaciones del 18 de marzo de 2015 que da cuenta de la existencia de los documentos de soporte de lo que hacen constar (copias de los decretos y actas de posesión), se puede inferir de forma razonable que:

- La actora inicia su vida laboral en el municipio de Arjona – Bolívar, como Auxiliar de Servicios Generales, desde el 1 de abril de 1980 al 21 de agosto de 1980.
- Posteriormente, es nombrada Maestra Municipal por el Decreto 29 del 26 de agosto de 1980, tomando posesión del cargo el 27 de agosto de 1980, hasta el 5

---

<sup>19</sup> Fol. 150 reverso y 237.

<sup>20</sup> Fol. 151 reverso y 238.

<sup>21</sup> Fol. 152 reverso y 239.

<sup>22</sup> Fol. 154 reverso y 244.



de junio de 1986, fecha en la que se acepta su renuncia por Decreto 039.

Por lo anterior, acredita en total de 5 años, 9 meses y 8 días (2.078 días) como Docente Municipal en el municipio de Arjona – Bolívar,

Como servicios prestados con posterioridad, la secretaría de educación municipal de Sincelejo, certifica que fue nombrada como Docente Departamental a través de Decreto 584 del 22 de noviembre de 1989 y posesionada el 24 del mismo mes y año, hasta la fecha de expedición del mismo, del 18 de julio de 2014<sup>23</sup>, para un total de 24 años, 7 meses y 24 días, y a la fecha de cumplimiento de los 50 años de edad, el 26 de septiembre de 2008<sup>24</sup>, contaba con un total a favor de este ente territorial de 18 años, 10 meses y 2 días.

Así las cosas, a la fecha de cumplimiento del requisito de edad (se reitera 26 de septiembre de 2008), la actora contaba con un gran total de servicios hábiles para adquirir el derecho a la pensión gracia (con vinculación municipal y departamental) de 24 años, 7 meses y 10 días, por lo que a dicha fecha poseía más del tiempo mínimo requerido para la misma.

Por lo anterior, es claro para la Sala que no existe razón alguna para acceder a las pretensiones de la demanda, pues el solo hecho de que exista una gran confusión frente a los tiempos prestados en el municipio de Arjona, no da al traste con su derecho concedido en el acto administrativo demandado, pues del análisis individual y conjunto de las pruebas ya realizado se infiere el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la materialización del derecho en discusión, por lo que no hay fundamentos para declarar la nulidad solicitada, y por ende se negarán las pretensiones de la demanda.

---

<sup>23</sup> Fol. 55, 73 y 245

<sup>24</sup> La demandada nació el 26 de septiembre de 1958, según consta en registro civil de nacimiento, fol. 47.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **2.6. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la no prosperidad de las pretensiones de la demanda, se condenará a la parte demandante al pago de las costas correspondientes a esta instancia. En firme la presente providencia, realícese la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

### **III. CONCLUSIÓN**

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Judicatura concluye que la actora tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión gracia reconocida en el acto administrativo demandado, por llenar todos y cada uno de los requisitos consagrados en las Leyes 39 de 1903, 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 91 de 1989, por lo que es menester denegar la nulidad y el restablecimiento del derecho solicitado por la entidad demandada.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas de primera instancia a la parte demandante. En firme la presente providencia, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** a la demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 046.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
En Comisión de Servicios