

13001-33-33-008-2019-00111-01

Cartagena de Indias D. T. y C., once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	13001-33-33-008-2019-00111-01
Demandante:	Myriam García de González
Demandado:	UGPP
Asunto	Reconocimiento de pensión gracia
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 11 de febrero de 2021, mediante la cual el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

3.1. Demanda.

a) Pretensiones.

La señora Myriam García de González, mediante apoderado judicial, presentó demanda contra la UGPP en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., en la cual solicitó, las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA. - Que se declare la nulidad del acto administrativo número RDP 005609 del 21 de febrero de 2019 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por medio del cual niega el reconocimiento y pago de una pensión gracia

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del acto administrativo RDP 01257 4 del 12 abril de 2019, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por medio del cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 005609 del 21 de febrero de 2019.

TERCERA: Que, como consecuencia de la nulidad, se condene a...CAJANAL E.I.C.E., en Liquidación, y/o...UGPP, a reconocer y pagar a la señora MYRIAM GARCÍA DE GONZÁLEZ, una pensión gracia a partir del día siguiente al de haber cumplido (20) años de servicio a la educación y 50 años de edad, cuyas mesadas iniciales deben ser liquidadas en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado por ella, por concepto de sueldos y todos los factores salariales en el último año de servicios inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, junto con los reajustes legales correspondientes.

13001-33-33-008-2019-00111-01

CUARTA. Que el ajuste decretado a la pensión sea, en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hasta la fecha de ejecutoria de la providencia, dando aplicación a la siguiente fórmula (...).

QUINTA. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 195 *ibídem*.

SEXTA: Que se condene a la...UGPP, a pagar las costas del proceso".

b) Hechos.

Para sustentar fácticamente las pretensiones la demandante afirmó, en resumen, lo siguiente:

Nació el 25 de diciembre de 1947, por lo que cumplió 50 años el 25 de diciembre de 1997, y prestó sus servicios como maestra por más de 20 años, así:

- Fue nombrada como docente municipal mediante Decreto 116 de 20 de febrero de 1970 en la Escuela Urbana de Niñas del Municipio de El Guamo, Bolívar, y reingresó mediante a laborar como docente de la Escuela de Ararca, en el Distrito de Cartagena, mediante Decreto 550 de 9 de junio de 1994.

- Mediante Decreto 0866 de 16 de agosto de 1996 se incorporó en la misma institución educativa.

- Por Decreto 0264 del 26 de marzo de 1998 se trasladó a la Institución Educativa 20 de Julio, del Distrito de Cartagena; mediante Resolución 0263 del 6 de noviembre de 2001 se realizó una organización y distribución dicha institución y, finalmente, mediante Decreto 1055 del 4 de abril de 2011 se presentó continuidad en la Institución Educativa 20 de Julio de Municipio de Cartagena

Adquirió su estatus pensional el 25 de abril de 2009, cuando cumplió los 20 años de servicio.

Por lo anterior, el 13 de noviembre de 2018 le solicitó a la demandada el reconocimiento de una pensión gracia, la cual fue negada mediante Resolución No. RDP 005609 de 21 de febrero de 2019.

Inconforme con la decisión anterior, interpuso en su contra recurso de apelación, el cual fue decidido mediante Resoluciones Nos. 012574 del 12 de abril de 2019 y 20893 del 25 de mayo de 2015, que confirmaron en su totalidad la resolución recurrida.

c) Normas violadas y concepto de la violación.

Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9



La accionante afirmó que con la expedición de los actos administrativos acusados la UGPP violó los artículos 2, 6, 13, 25, 53, 58 y 84 de la Constitución Política; Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 91 de 1989, 115 de 1994 y el Código Sustantivo del Trabajo.

Manifestó que las Leyes 114/1913 y 116/1928, otorgaron el derecho a los maestros de enseñanza de las escuelas primarias oficiales, los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, a gozar de una pensión al cumplir 50 años siempre que hayan servido al magisterio por lo menos 20 años de servicio y que además reúnan otros requisitos relacionados con la buena conducta en el desempeño al cargo.

Agregó que el acto demandado desnaturaliza los fines del Estado, pues no garantizan el respeto a los derechos adquiridos, ni la efectividad de principios como el de aplicación de la Ley; y violaron el artículo 6 de la Constitución Política, porque omitieron dar cabal cumplimiento a las normas que regulan el tema relacionado con la pensión vitalicia de jubilación gracia y su sustitución.

3.2. Contestación (fs. 65-75 Cuaderno No. 1 – Exp. Digital)

La **UGPP**, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones aduciendo, en resumen, lo siguiente:

La pensión gracia es una prestación creada por la Ley 114 de 1913 como un reconocimiento a la labor desarrollada por los docentes del orden municipal y departamental, que permite la compatibilidad entre dos tipos de prestaciones sociales: las de carácter ordinario y la especial, esto es, entre la pensión gracia y las demás pensiones consideradas como ordinarias (vejez, jubilación e invalidez). Es por ello que no se admiten los tiempos por contrato de prestación de servicios ni las vinculaciones con colegios de orden nacional.

A su turno, la Ley 91 de 1989 limitó el reconocimiento de la pensión gracia a los docentes que se vinculen al servicio con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y que cumplan con los requisitos a la entrada en vigencia de dicha ley, circunstancia que no ocurre en el presente caso.

Si bien la accionante acreditó los 50 años de edad y una buena conducta, no probó ni en vía administrativa ni judicial el requisito del tiempo de servicio departamental, municipal, distrital o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, requisito que resulta el más importante para adquirir el derecho en discusión, pues los tiempos certificados son de carácter nacional.

Por lo tanto, no cumple con el requisito de no haber recibido ni recibir otra pensión o recompensa de carácter nacional.

3.3. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia de 11 de febrero de 2021 el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda aduciendo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los beneficios de la Ley 114 de 1913 solo se extenderían en el tiempo para aquellos docentes que a 29 de diciembre de 1989 ya contaran con todos los requisitos exigidos para acceder a la pensión de gracia, puesto que los demás solo tenían una mera expectativa; y la demandante no consolidó su derecho a la pensión gracia antes de esa fecha, por lo cual la decisión de negar el reconocimiento de dicha pensión no está viciada de nulidad.

Adicionalmente, además de prestar servicios nacionalizados, la demandante también prestó servicios nacionales, lo cual impide el reconocimiento del derecho deprecado.

3.4. Recurso de apelación (fs. 520-524)

La apoderada de la demandante presentó recurso de apelación contra el fallo de primera instancia y lo sustentó con los siguientes argumentos:

Si bien el A- quo citó en su apoyo sentencias de la Corte Constitucional que tratan sobre los derechos adquiridos, incurrió en una vía de hecho, toda vez que no tuvo en cuenta que esas providencias también se refieren a las personas que no tienen derechos adquiridos, sino que tienen una mera expectativa, como la demandante.

Agregó que la ley es clara en señalar que tendrá derecho quien esté vinculado al servicio a 31 de diciembre de 1980, y no exige que la vinculación haya sido en 1969, para que se pueda cumplir con los 20 años de servicios.

Tampoco le asiste razón al Juez cuando señala que el tiempo de servicios prestados es de carácter nacional, porque los Decretos 0116 del 20 de febrero de 1970 y 550 de febrero de 1970, demuestran que la vinculación es nacionalizada.

3.5. Actuación procesal de la instancia.

13001-33-33-008-2019-00111-01

Mediante auto del 20 de abril de 2021 este Tribunal admitió el recurso de apelación, y mediante auto de 23 de noviembre de 2021 corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 546).

Las partes no presentaron alegatos y el Ministerio Público no rindió concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Agotado el trámite descrito sin que se adviertan impedimentos procesales ni causales de nulidad que invaliden la actuación, procede este Tribunal a proferir fallo de segunda instancia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Este Tribunal es competente para decidir el recurso de apelación bajo estudio, con fundamento en el artículo 153 del C.P.A.C.A., el cual establece que las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, serán conocidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conforme a las reglas de competencia establecidas.

5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si la demandante acreditó debidamente haber cumplido los requisitos para obtener la pensión gracia de acuerdo con la Ley 114 de 1913 y normas concordantes.

De manera especial deberá la Sala precisar, si los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión gracia debían cumplirse antes del 31 de diciembre de 1980, y si los documentos allegados al proceso demuestran que la demandante prestó servicios en el nivel territorial o nacionalizado.

5.3. Tesis de la Sala.

- Contrario a la afirmado por la demandada, no es cierto que los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión gracia deban haberse cumplido cuando entró en vigencia la Ley 91 de 1989, puesto que tanto la misma Ley como la jurisprudencia del Consejo de Estado, solo exigen que el docente hubiera estado vinculado al servicio educativo territorial o nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980, siendo admisible el cómputo del tiempo de servicio prestado antes y después de esa fecha.

13001-33-33-008-2019-001111-01

Los certificados aportados, por su parte, constituyen medios de prueba idóneos que, valorados de manera conjunta con los demás medios de prueba, entre ellos el acta de posesión aportada al proceso, llevan a la Sala a la convicción sobre la vinculación de la demandante al servicio educativo en el nivel territorial antes de 1980.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial

5.4.1 Régimen jurídico aplicable al reconocimiento de la pensión gracia.

La pensión gracia es una pensión especial reglada por la Ley 114 de 1913, la cual creó el derecho y fijó sus requisitos. A su turno, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, ampliaron los titulares y el tiempo de servicio computable para adquirir el derecho a su reconocimiento.

El artículo 1º Ley 114 de 1913 establece que los Maestros de Escuela Primaria 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 dicha ley.

El artículo 4º de la Ley 114 de 1913 establece que para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. (Derogado por la Ley 45 de 1913).
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
4. Que observe buena conducta.
5. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Por otra parte, la Ley 116 de 1928 consagra en su artículo 6 que 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 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 la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.

13001-33-33-008-2019-00111-01

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado¹, afirmando que la misma fue creada en virtud de la flagrante desigualdad y la situación económica por las cuales pasaban los educadores cuyos salarios se encontraban a cargo de las entidades territoriales y los nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, al respecto expuso:

Así mismo, mediante sentencia de la Sección Segunda, Subsección "A" de la misma Corporación, C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, de 13 de junio de 2013, Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00361-01(1395-12), analizó así las normas que regula la pensión gracia:

"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".

Con la expedición de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues la citada ley 116, en su artículo 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, esta Corporación ha precisado, en forma reiterada, que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos.

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

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

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

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C. P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., Dieciocho (18) De Junio De Dos Mil Nueve (2009).- Rad.: 25000-23-25-000-2006-08267-01(2178-08) Actor: Antonio Leal Gamboa.

13001-33-33-008-2019-00111-01

43 de 1975, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913."

Por su parte, la Ley 4ª de 1966, en su artículo 4º, dispuso:

"A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios."

Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 1743 de 1966, cuyo artículo 5º señaló que las pensiones serían liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año de servicios.

En sentencia del 24 de enero de 2013. Rad. No. 0500102331000200406407-01 de la Sección Segunda, Subsección B de la Corporación, señaló:

"Es pertinente resaltar que reconocimiento de la pensión graciosa se sujeta a la normatividad especial, lo cual impide aplicar las disposiciones del régimen ordinario de pensiones para empleados del sector oficial, tales como las Leyes 33 y 62 de 1985, el artículo 9º de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989, dado que se trata de una prestación especial que no se liquida con base en el valor de aportes durante el año anterior al retiro definitivo del servicio, sino con base en el valor de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en adquirió su estatus".

Ahora bien, para establecer el tipo de vinculación que ostentaba la accionante se analizará la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el fondo de prestaciones sociales del magisterio, que en su artículo 1 estableció que el alcance que para dicha Ley tendrían los siguientes términos: "**Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional. - **Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975. - **Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975".

La sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sección Segunda de 21 de junio de 2018, expresó que la importancia de la anterior clasificación radica en que se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia, así:

"En cuanto al **personal nacional** la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y

13001-33-33-008-2019-00111-01

que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.

Por su parte, se entiende por **personal nacionalizado** (i) aquel que siendo territorial antes del 1 de enero de 1976 fue objeto del proceso de nacionalización iniciado con la expedición de la Ley 43 de 1975; y (ii) los que a partir de esa fecha se hayan vinculado a una plaza de aquellas que fueron nacionalizadas en virtud, también, del aludido proceso adelantado por la norma en cuestión (Ley 43 de 1975).

Entre tanto, debe entenderse por **personal territorial** el vinculado por entidades de ese orden a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975; esto es, que la plaza a ocupar haya sido creada de forma exclusiva por el ente local y los gastos que esta genere se cubran con cargo a su propio presupuesto.

La Ley 43 de 1975, 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; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones estableció:

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

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda en sentencia de unificación por importancia jurídica del 21 de junio de 2018 dentro del proceso radicado N° 2013-004683, señaló:

2. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

i) Los recursos del **situado fiscal** que otrora transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante, su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2, de la Ley 24 de 1988).

13001-33-33-008-2019-00111-01

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados.⁴⁹ resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación **-situado fiscal-** como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora** del respectivo **fondo educativo regional**, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal⁵⁰; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas **endógenas** de la respectiva localidad, o de las **exógenas -situado fiscal-** cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.

En los anteriores términos ha de entenderse rectificadas cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de subsección en el pretérito."

La Sala acoge los criterios expuestos en las sentencias transcritas y con base en ellas decidirá el recurso bajo estudio.

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir

- Copia de la cédula de ciudadanía de la demandante, en la cual consta que nació el 25 de diciembre de 1947, por lo que cumplió 50 años el 25 de diciembre de 1997 (f. 11 Cuaderno No. 1 – Exp. Digital).

13001-33-33-008-2019-00111-01

- Memorial de 13 de noviembre de 2018, mediante el cual la demandante le solicitó a la UGPP, el reconocimiento y pago de una pensión gracia (fs. 15-16 Cuaderno No. 1 – Exp. Digital).
- Resolución No. RDP 005609 de 21 de febrero de 2019, por medio de la cual la UGPP negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia (fs. 17 -21 del cuaderno No. 1 – Exp. Digital).
- Resolución RDP 012574 de 12 de abril de 2019, por medio de la cual la UGPP resolvió un recurso de apelación contra la resolución anterior y la confirmó en todas sus partes (fs. 28-33 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).
- Formato único para la expedición de certificados de la historia laboral de 2 de octubre de 2018, mediante el cual el Profesional Especializado de Atención al Ciudadano de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, hace constar que la demandante se vinculó como Docente nacionalizada de la Escuela Urbana Mixta N° de El Guamo mediante Decreto N° 116 de 20 de febrero de 1970, cargo en el cual se posesionó el 6 de marzo del mismo año y, laboró en el período comprendido entre el 6 de marzo de 1970 al 29 de abril de 1975; es decir, 5 años, 1 mes y 25 días (fs. 35-36 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).
- Decreto N° 116 de 20 de febrero de 1970, por medio del cual se nombró a la demandante en la Escuela Urbana Mixta N° 1 de El Guamo (f. 37 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).
- Copia del acta de 3 de marzo de 1970, mediante la cual la demandante se posesionó en el cargo para el cual fue nombrada en propiedad mediante el decreto anterior (f. 38 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).
- Certificado de 29 de septiembre de 2018, mediante el cual el Técnico de Certificados de la Secretaría Distrital de Cartagena de Indias, hace constar que la demandante fue nombrada mediante Decreto N° 550 de 9 de junio de 1994, y se desempeñó como docente nacional desde el 20 de junio de 1994 hasta el 31 de julio de 2014 (fs. 39-41 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).
- Certificado de Salarios suscrito por el técnico de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de 29 de septiembre de 2019, en el cual consta que el tipo de vinculación es Nacional (fs. 43-44 Cuaderno N° 1 – Exp. Digital).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

El Juez A quo afirmó que la demandante no tiene derecho a la pensión gracia reclamada: **1)** porque considera que no cumplió con la totalidad de los requisitos antes del 31 de diciembre de 1980 y **2)**. Porque estima que los certificados

13001-33-33-008-2019-00111-01

aportados por la demandante acreditan una vinculación de carácter nacional y, para que pudieran dar certeza del cumplimiento de dicha vinculación, debía aportarse el acto administrativo de nombramiento y posesión.

Descendiendo al caso concreto se tiene, en primer lugar, que contrario a lo manifestado por el juez de primera instancia no era necesario que la accionante hubiera cumplido con todos los requisitos previstos para el reconocimiento de la pensión gracia antes del 31 de enero de 1980, pues la Ley 91 de 1989 y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, examinada en acápite anterior, solo exigen que esa fecha estuviera vinculada al servicio educativo estatal, aunque los servicios se presten antes y después del 30 de diciembre de 1989.

Y está demostrado que la demandante se posesionó el 3 de marzo de 1970, en el cargo de Docente de la Escuela Urbana Mixta No. 1 de El Guamo, cargo para el cual fue nombrado en propiedad mediante Decreto 116 de 20 de febrero de 1970, proferido por el Gobernador del Departamento de Bolívar (f. 17).

- Por otra parte, debe la Sala verificar si la demandante cumple con el requisito correspondiente a los 20 años de servicios de vinculación como docente territorial o nacionalizada.

En el presente caso, no es objeto de discusión que la demandante, al momento de solicitar el reconocimiento de la pensión gracia tenía más de 50 años y que prestó sus servicios al Estado con honradez, responsabilidad y sin antecedentes disciplinarios.

La parte demandante afirmó en el recurso de apelación que los Decretos 0116 del 20 de febrero de 1970 y 550 de febrero de 1970, demuestran que tuvo vinculación nacionalizada. Sin embargo, solo allegó al proceso copia del primero de ellos, que señala que fue vinculada como docente territorial, pero no aportó el segundo de los decretos, el cual solo resulta mencionado en la certificación de historia laboral expedida por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, que señala el carácter nacional de la vinculación.

De acuerdo pues con lo probado en el proceso la demandante laboró en los siguientes establecimientos, tiempos y modalidades:

Período.	Establecimiento educativo.	Tipo de vinculación	Tiempo
6 de marzo de 1970 – 29 de abril de 1975	Escuela Urbana Mixta N° 1 de El Guamo	Nacionalizado	5 años, 1 mes y 25 días
20 de junio de 1994 – 31 julio de 2014	Escuela de Ararca	Nacional	20 años, 1 mes y 12 días

Luego, la accionante demuestra hacer cumplido 20 años al servicio de la docencia, pero no todo ese tiempo mantuvo una vinculación de carácter territorial o nacionalizado.

En efecto, su vinculación realizada en el año 1970, que se extendió hasta abril de 1975 fue de tipo nacionalizado, pues de ello dio cuenta el certificado emitido por la Secretaria de Educación Departamental ² y el acto administrativo de nombramiento.³ Pero no ocurre lo mismo frente a la vinculación al cargo desempeñado en la Escuela Ararca del Distrito de Cartagena que se extendió entre el 20 de junio de 1994 y el 31 de julio de 2014 que tuvo carácter nacional.

Sobre la forma de demostrar la vinculación territorial el Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018⁴ fue claro en determinar que, para efectos de demostrar la vinculación territorial, la prueba idónea era:

- i) La **copia de los actos administrativos donde conste el vínculo**, en los que además **se pueda establecer** con suficiente claridad **que la plaza ocupada es de carácter territorial**.
- ii) La respectiva **certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación** al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

En ese orden de ideas, concluyó el Consejo de Estado que, ***“lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —situado fiscal— cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales”***.

En lo que respecta a los 20 años laborados en la Escuela Ararca del Distrito de Cartagena desde 1994 hasta 2014, no se allegó el acto administrativo de nombramiento, solo un certificado expedido por la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena, en el cual se señala que el tipo de vinculación es **Nacional**. Esta información también se reitera en el Certificado de salarios

² Fs. 35 - 36 cdno 1

³ F. 37 cdno 1

⁴ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA. Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)CE-SUJ2-011-18

13001-33-33-008-2019-00111-01

percibidos, emitido por la Secretaría de Educación de Distrital de Cartagena el 29 de septiembre de 2018, en el que se da cuenta que la vinculación del actor es de carácter **nacional**⁵.

De lo anterior, se tiene que no hay ninguna prueba en el expediente que indique que la vinculación del accionante en este último cargo es de carácter territorial o nacionalizado; por lo que debe concluirse que la accionante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, como quiera que dicha prestación fue una prestación creada para beneficiar únicamente a los maestros del sector territorial o nacionalizado, a efectos de compensar la diferencia salarial que existía con respecto a los mismos empleados pertenecientes a la nación.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia de primera instancia.

5.6. Condena en costas.

Aplica la Sala el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, el recurso se decidió en contra de la parte demandante, se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandada, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, y teniendo en cuentas los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandada

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

VI.- FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: Condenar en segunda instancia a la parte demandante al pago de costas procesales a favor de la parte demandada, las cuales serán liquidadas por Juzgado de primera instancia, en aplicación de los artículos 365 y 366 del C.G.P.

TERCERO: En firme esta sentencia, devolver el expediente al despacho de origen.

⁵ Fs. 43-44 cdno 1

13001-33-33-008-2019-001111-01

CUARTO: Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Los Magistrados


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ