



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Cartagena de Indias D. T. y C, once (11) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-005-2013-00316-01
Demandante	CEDULIA NAVARRO DE PALENCIA
Demandado	NACIÓN - UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema	Gracia de la pensión.
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

"No hay en todo el mundo un triunfo verdadero
que pueda separarse de la dignidad en el vivir"
David Starr Jordan

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Décimo Quinto (05) Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2. LA DEMANDA

2.1. Pretensiones (Fls. 4 - 5)

La parte demandante solicita que se declare la nulidad de la Resolución N.º 34040 de 17 de julio de 2006 emanada por la Caja Nacional de Previsión Social, así como las RDP 014683 de 02 de abril de 2013 y la N.º RDP 029810 de 02 de julio del mismo año, proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, que negaron el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la actora.

Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la entidad accionada a emitir acto administrativo mediante el cual reconozca y ordene el pago de la pensión gracia a favor de la accionante, equivalente al 75% del promedio de lo devengado por concepto de sueldos y demás factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a aquel en el que alcanzó el status jurídico de pensionada.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

2.2. Hechos (Fls. 2 - 3)

La parte demandante aseguró que ha laborado como docente en el Magisterio Oficial Colombiano ininterrumpida o interrumpidamente por más de 20 años, los cuales se distribuyen así:

- a). Desde el 03 de enero de 1966 hasta el 15 de octubre de 1969.
- b). Desde el 06 de abril de 1970 hasta el 20 de febrero de 1980.
- c). Desde el 19 de febrero de 1981 hasta el 31 de diciembre de 1987.
- d). Desde el 28 de enero de 1991 hasta el 24 de enero de 1993.

Continúa asegurando la actora que completó un tiempo de servicio de 22 años y 07 meses, y que en virtud de ello, solicitó que se le reconociera el derecho a la pensión de jubilación Gracia, ante lo cual la Caja Nacional de Previsión Social mediante la Resolución N.º 34040 de 17 de julio de 2006, negó el derecho y luego la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP también negó tal petición, mediante los actos administrativos N.º RDP 014683 de 2 de abril de 2013 y la RDP 029810 de 09 de julio del mismo año.

Ante las anteriores decisiones se interpusieron los recursos de Ley las cuales fueron resueltas confirmando la negación del derecho.

2.3 Normas violadas y cargos de nulidad.

El demandante señaló como normas violadas las siguientes:

1. Constitucionales:

Artículos 2, 6, 13, 25, 53 y 58.

2. Legales:

- a). Artículos 37, 30 y 31 del Código Civil.
- b). Artículo 2º de la Ley 153 de 1887
- c). Artículo 3º de la Ley 39 de 1903.
- d). Artículos 1º, 3º y 4º de la Ley 114 de 1913.
- e). Artículo 6º de la Ley 1169 de 1928.
- f). Artículo 3º de la Ley 37 de 1933.
- g). Artículo 4º de la Ley 4º de 1966.
- h). Artículo 5 y 6 del Decreto 224 de 1972
- i). Inciso 1º, ordinal 1º del artículo 15 del Decreto 2277
- j). Ley 4 de 1992



13-001-33-33-005-2013-00316-01

- k). Ley 6 de 1993
- l). Ley 115 de 1994.
- m). Artículo 21 del C.S.T.
- n). Ley 1437 de 2011.

3. LA CONTESTACIÓN

3.1 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (59 - 67)

La entidad demandada mediante apoderada judicial se refirió a cada uno de los hechos, y se opuso a la totalidad de las pretensiones, asegurando además que se negó el derecho a la pensión gracia a la señora CEDULIA NAVARRO DE PALENCIA porque en el reconocimiento de tal prestación no es posible computar tiempos de servicios prestados cuyo nombramiento sea nacional, por ser éstos incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito, razón por la cual los tiempos laborados como docente nacional se desestimaron, es decir el resto de tiempo que no se tuvieron en cuenta fue por pertenecer a nombramiento como docente del orden nacional.

Así mismo aseveró que la actora en su expediente pensional sólo pudo acreditar tiempos de servicios con el certificado de fecha 30 de noviembre de 2012 expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar, expedido de conformidad a lo establecido en la circular 001 de 2008, pues las certificaciones de 18 de septiembre de 2006 y la de 13 de noviembre de 2012, expedidas por la Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Achí – Bolívar, no indican el tipo de vinculación, no se indica si es de carácter municipal, departamental o nacional.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fls. 188 - 194)

El Juzgado Quinto (05) Administrativo Oral del Circuito de Cartagena en sentencia del diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), negó las pretensiones de la demanda en razón a que del material allegado en debida forma al proceso no se logra probar todo el tiempo de servicio requerido para la obtención del derecho, en la medida en que el Despacho sólo valora el material probatorio que fue decretado en la audiencia inicial y practicado en la audiencia de pruebas, por lo cual no es posible valorar la documentación allegada después de precluir el término probatorio, por lo que no se tendrán en cuenta los dispuestos en los folios 178 a 187.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Así mismo determinó el A – quo que algunas de las certificaciones aportadas no dan cuenta del tipo de vinculación de la actora, ni se señala el origen de los recursos con los cuales se financió dicha vinculación, la clase de centro educativo donde prestó sus servicios (territorial o nacional), lo cual es relevante para estimar si acredita uno de los requisitos para acceder a la pensión gracia.

5. RECURSO DE APELACIÓN

5.1. De la parte demandante (Fls. 201 - 208)

La parte demandante mediante apoderado aduce que el A – quo para denegar las súplicas de la demanda desestimó los tiempos de servicios prestados por la demandante al Municipio de Achí. Sin embargo, a folios 37 a 39 del expediente físico existen certificaciones del mismo Municipio de Achí, que fueron admitidos por el Despacho al momento de abrir el debate a prueba en favor de la actora, en donde se contabiliza un tiempo de 12 años, 9 meses, y 13 días, más de 9 años, 10 meses y 10 días al servicio de la Gobernación de Bolívar, sin que fueran tachados de falsos los documentos allegados.

Por lo tanto y como quiera que de la prueba documental adosada legalmente al proceso se logra inferir que la accionante sumando los tiempos de servicios prestados tanto al Municipio de Achí como al Departamento de Bolívar en su condición de docente nacionalizada superan los 20 años y al contar con la edad necesaria y demás requisitos legales, se debe hacer merecedora a la pensión Gracia.

06. TRÁMITE PROCESAL SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto N.º 41/2016 de fecha 02 de febrero de 2016 (Fl. 212), se admite el recurso de apelación y con auto N.º 423/2016 de fecha 12 de agosto de 2016 (Fl. 236), se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1. La parte demandante presentó sus alegatos. (Fls. 217 - 227)

7.2. La parte demandada presentó sus alegatos. (Fls. 228 - 233)

8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

El Ministerio Público no emitió concepto.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas – artículo 207 CPACA -. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia referida.

4.2. Marco jurídico del recurso de apelación.

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad quem* en lo que respecta a la apelación. Para tal efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la capacidad de poner fin a la diferencia, y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional, que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P., que consagra:



13-001-33-33-005-2013-00316-01

"Art. 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen en contra de la decisión que se adopta en primera instancia, por lo cual, los demás aspectos diversos a los planteados por el recurrente, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que opera tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que "las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el *ad quem*: "*tantum devolutum quantum appellatum*".

4.3. Problema jurídico.

La presente decisión se enmarcará en el desarrollo de la siguiente pregunta problémica:

¿Se debe revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar conceder el derecho a la pensión de jubilación "Gracia" a la actora por cumplir con los presupuestos solicitados para ello?

4.4. Tesis

Se debe confirmar la sentencia de fecha 10 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesta por la señora CEDULIA DEL CARMEN NAVARRO DE PALENCIA, pues del material aportado en el plenario, luego de la debida valoración y apreciación razonada de las pruebas, sólo fue posible acreditar el tiempo de 9 años, 10 meses y 10 días prestados al servicio del Departamento de Bolívar, tiempo que resulta insuficiente para la adquisición del derecho a la pensión de jubilación "Gracia", desestimándose los tiempos al servicio del Municipio de Achí por no evidenciarse el tipo de vinculación, con tal entidad territorial.

No obstante, es oportuno aclarar que esta Sala de decisión comparte la posición del A – quo, en cuanto a la falta de acreditación del tipo de vinculación y el tiempo de servicios, pues no está de acuerdo en lo



13-001-33-33-005-2013-00316-01

concerniente a la exclusión del cómputo de los 20 años requeridos, de los tiempos de servicios pagados con recursos del Situado Fiscal, el Sistema General de Participaciones y el Fondo Educativo Regional, pues tal y como se expuso, los tiempos de servicio pagados con recursos provenientes de tales fuentes y de los Fondos Educativos Regionales antes de la entrada en vigor de la Ley 60 de 1993, si deben ser computados para acceder al derecho a la pensión "Gracia" pues dicho capital es de orden territorial, mientras que los provenientes de los FER después de la vigencia de la Ley 60 de 1993, son de orden nacional y por tal motivo si deben ser excluido.

4.5. Marco normativo y jurisprudencial

De la gracia de la pensión de jubilación vitalicia otorgada a los docentes territoriales en procura de la mejora de sus condiciones de existencia, y sus generalidades normativas.

La labor docente concebida como el arte de orientar y facilitar la construcción de nuevos saberes en los educandos, a partir de la interacción de sus conocimientos previos con los compartidos por el maestro (a), ha mantenido una evolución en Colombia, en lo referido al tipo de vinculación de los encargados de desarrollar tal labor, esto es los docentes; es por ello que en un principio los educadores de básica primaria mantenían una vinculación distinta a los de la básica secundaria, pues estos últimos eran nombrados directamente por la Nación, mientras que los primeros tenían un nombramiento territorial al ser designados por la entidad territorial Municipal o Departamental.

Lo anterior generaba un marco de condiciones desiguales entre los docentes de los dos niveles de formación, en la medida en que los profesores de la básica secundaria al percibir su asignación salarial directamente de la Nación obtenían salarios mucho más altos que los del nivel de primaria, pues los Distritos y/o Departamentos encargados del pago de los salarios de éstos últimos, no contaban con la misma cantidad de recursos que la Nación para el pago de sus docentes, lo cual determinaba una situación de menos favorabilidad para los maestros de primaria, quienes pese a desarrollar una labor tan importante para la sociedad, mantenían difíciles condiciones de existencia al terminar su etapa laboral.

Por consiguiente, es en este contexto de discrepancia fáctica entre docentes de secundaria y primaria que surge la pensión objeto de estudio, la cual debe su nombre a la razón misma de su origen, pues la "**gracia**" de dicha pensión fue precisamente compensar los bajos ingresos de los maestros de primaria,



13-001-33-33-005-2013-00316-01

mediante la entrega de una prestación económica que en su etapa no productiva les permitiera mantener un estilo de vida en condiciones dignas, como era meritorio de un formador de las futuras generaciones.

Es así como el Legislador mediante la expedición de la **Ley 114 de 1913** en su artículo 1º que indica:

***Artículo 1.º** 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.*

Establece el derecho a una pensión de jubilación vitalicia especial, en cabeza de los docentes de básica primaria exclusivamente, imponiendo como requisitos para su reconocimiento la prueba de condiciones inherentes a las circunstancias socio – económicas del maestro, tal y como se observa en el artículo 4º de la norma precitada así:

***"Artículo 4. Para gozar de la gracia de la pensión** será preciso que el interesado compruebe:*

1º Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2º Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

3º 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.

4º Que observa buena conducta.

5º Que si es mujer, está soltera o viuda.

6º Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento" (Negritas fuera de texto).

En este orden de ideas, continúa el Legislador regulando dicha pensión bajo los parámetros de la **Ley 116 de 1928**, que en su artículo 6º efectúa los siguientes cambios:

a). Amplía el radio de beneficiarios a los empleados y profesores de las Escuelas Normales, así como a los Inspectores de instrucción pública.

b). Estipula que para el cómputo de los 20 años de servicios requeridos, es posible acumular los años en que se ejerció como docente de primaria, con los de docente normalista y el tiempo como inspector.

Por ende, prosigue la evolución normativa de la llamada pensión de gracia con la expedición de la **Ley 37 de 1933**, que en su artículo 3º además de regular la cuantía de la prestación, extiende el reconocimiento de tal derecho a los



13-001-33-33-005-2013-00316-01

maestros que hayan completado los 20 años de servicios requeridos en centros educativos del nivel básica secundaria.

En ese mismo sentido, es pertinente hacer alusión a la **Ley 43 de 1975**, que si bien no reglamentó directamente la pensión gracia si influyó en su continuidad, en la medida en que establece el proceso de nacionalización de la educación, al determinar ésta como un servicio público a cargo de la Nación, lo cual posibilitó que se acabara la diferencia salarial entre docentes de primaria y secundaria, y por ende las condiciones de desigualdad salarial, que dieron lugar a la mencionada pensión, quedando así sin fundamento fáctico la perpetuación en el tiempo de una prestación creada para una población de profesores con características específicas (Los de primaria).

Así las cosas, al unificarse el sistema educativo en el país, estando todos los salarios de los docentes a cargo del presupuesto de la Nación, surge la **Ley 91 de 1989**, que en su artículo 15, numeral 2 referido a las pensiones indica:

"2. Pensiones:

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 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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y 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".

Instituyendo un límite temporal y poblacional al reconocimiento de la pensión de gracia, **i)**. El primero fijado en el día 31 de diciembre de 1980, pues es hasta ésta fecha que las vinculaciones de los docentes posibilitan obtener a sus titulares el derecho a la pensión, y el segundo **ii)**. El límite subjetivo, que hace referencia a los sujetos o población que cuentan con el derecho a la prestación, siendo estos los maestros que cumplieran con dos condiciones: **a)**, que fueran nombrados como docentes antes de 31 de diciembre de 1980 y **b)**, que satisfagan todos los requisitos legales.

Además de lo anterior, la norma en estudio expone la compatibilidad entre la pensión gracia con la pensión de jubilación ordinaria para los profesores nombrados antes de 31 de diciembre de 1980, así como excluye del derecho a los adscritos como maestros después del 1 de enero de 1981, a quienes sólo



13-001-33-33-005-2013-00316-01

les correspondía la pensión de jubilación ordinaria equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año, tal y como se ilustra a continuación:

PERSONAL VINCULADO COMO DOCENTE	
HASTA 31 DE DICEIMBRE DE 1980	DESDE 1 DE ENERO DE 1981
Pueden obtener: - Pensión gracia. - Pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año.	Pueden obtener: - Pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año.

En este orden, es preciso establecer que la pensión gracia mantiene elementos puntuales que deben ser tenidos en cuenta al momento de su configuración tales como: **i)**, Tiempo objeto de liquidación, **ii)**, Factores salariales a tener en cuenta **iii)**, Cómputo y acumulación de tiempos **iv)**, Origen de los dineros para pago de salarios a docentes **v)**, Prueba de la vinculación y **vi)**, Requisitos necesarios para el reconocimiento del derecho; los cuales serán abordados por la Sala a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como de las normas reguladoras de cada tópico, en los siguientes términos.

i). Tiempo objeto de liquidación

De acuerdo a los planteamientos del Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ – 11 – S2 de fecha 21 de junio de 2018, el tiempo que se debe tener en cuenta para calcular la pensión de gracia de los docentes, es el comprendido en el último año de servicios, tal y como lo establece el artículo 4º de la Ley 4 de 1966 así:

*"Artículo 4º. A partir de la vigencia de ésta Ley, las pensiones de jubilación o de 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 obtenido **en el último año de servicios**" (Negrillas fuera de texto).*

Del que se resalta la última parte de la prescripción normativa, pues el Ingreso Base de Liquidación de dicha prestación, demarcado en un 75% del promedio obtenido, debe calcularse sobre lo percibido por el docente en el "último año de servicios prestados", éste lapso de tiempo no debe ser en ninguna manera



13-001-33-33-005-2013-00316-01

confundido con otra etapa o momento representativo de la prestación, como es el "año en el cual el maestro adquiere el status de pensionado".

Lo anterior, se deja por sentado en aras de procurar la claridad sobre el periodo llamado a tenerse en cuenta para la promediación del IBL, pues éste aspecto representa uno de los puntos críticos que más generan controversias judiciales, en la medida en que algunas entidades administradoras de pensiones e incluso operadores judiciales, inducidos en error por las peticiones desacertadas de algunos usuarios, han efectuado la liquidación de la pensión de gracia teniendo como periodo de tiempo para el cálculo no el último año de servicios prestados por el docente, sino el año en el que éste adquirió el derecho pensional.

Tal situación representa incrementos injustificados en el monto pensional que luego deben ser objeto de revisión en sede jurisdiccional.

ii). Factores salariales a tener en cuenta.

En la sentencia de unificación SUJ- 11-S2 precitada, se insta por parte del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo la tesis sobre los factores salariales a tener en cuenta al reconocer el derecho a los docentes de la pensión objeto de estudio, haciendo una especial referencia al concepto de salario así:

"(...)

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, que factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para obtener el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.

La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimiento que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción (...)"

De lo que se colige, que los factores salariales que se tendrán en cuenta para la liquidación de la pensión gracia, serán todos aquellos emolumentos que integran el salario del docente y que percibe habitual, periódica y permanentemente.

iii). Cómputo y acumulación de tiempos.

Para la obtención de la pensión bajo análisis se debe tener como mínimo 20 años de ejercicio docente al servicio del Estado. Sin embargo, es muy probable que dicho periodo de tiempo no transcurra bajo una línea uniforme en cuanto a la forma de vinculación, por lo que se hace necesario dejar claridad sobre



13-001-33-33-005-2013-00316-01

cuáles son los tiempos que si se pueden acumular para el cómputo de los 20 años y aquellos que en definitivas deben ser excluidos.

Es por ello, que se considerarán los dos tipos de modalidades de inserción a la planta de personal de docentes oficiales, que con mayor frecuencia desencadenan debates al momento de efectuar el cómputo del tiempo de servicios, como son: **a)**, La vinculación mediante contrato de prestación de servicios y **b)**, La vinculación de carácter nacional, así:

a). La vinculación mediante contrato de prestación de servicios

La prestación de servicios profesionales ha sido una de las formas en que el Estado Colombiano ha provisto las plazas de docentes, a fin de cumplir con la prestación del servicio público de educación, dicha modalidad de nombramiento aunque denote una relación civil y no laboral, si debe ser tenida en cuenta al momento de acumular el tiempo de servicio, pues lo fundamental es que la vinculación del educador sea de orden territorial o nacionalizada.

En ese sentido, **lo determinante es el tipo de vinculación, pues si ésta última es territorial o nacionalizada, aunque la modalidad del nombramiento sea de carrera, provisional o bajo una relación de prestación de servicios, el tiempo de ejercicio docente bajo dicha relación laboral o civil, si debe ser tenido en cuenta al momento de acumular los 20 años**, ello encuentra asidero jurisprudencial en la sentencia de fecha 14 de junio de 2018 emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, con Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en el proceso identificado con el número: 17001-23-33-000-2013-00374-01(4791-14) así:

(...)

En el anterior orden, cuestiona el apelante de manera puntual, que el demandante no acreditó los tiempos de servicio anteriores al 31 de diciembre de 1980, y que se desempeñó bajo la modalidad de prestación de servicios, por tanto el tiempo de servicio prestado entre el 30 de septiembre al 14 de noviembre de 1980, por un periodo de 45 días, lo que consideró que es un tiempo de servicio breve, y que no fue un nombramiento en propiedad. Frente a ello, la Sala reitera que existen diferentes modalidades de vinculación al sector docente, tales como nombramientos en provisionalidad, interinidad, contratos de prestación de servicios, las cuales son válidas siempre que se certifiquen en la forma debida como la definió la jurisprudencia citada, y en este orden, en el caso objeto de estudio existe un acto administrativo, esto es, el Decreto No. 1083 de 1980, el cual reconoció los servicios prestados en el ramo de la Educación como profesor con funciones de rector en el Colegio Pío XII en el Corregimiento Florencia del municipio de Samaná (Caldas), en el cual se visualizan los tiempos de servicio prestados por parte del actor como docente al servicio de una entidad territorial, desde el 30 de septiembre al 14 de noviembre de 1980..." (Negritas fuera de texto).



13-001-33-33-005-2013-00316-01

b), La vinculación de carácter nacional.

Este tipo de adscripción al servicio educativo estatal, tal y como se expresó en la parte introductoria, en la actualidad es generalizada para todos los docentes nombrados luego de la vigencia de la Ley 43 de 1975, no obstante, antes de la existencia de la norma aludida, el carácter nacional de un docente lo fijaba el origen de los recursos con los cuales se pagaba su salario, por tal motivo un docente nacional era aquel cuya asignación básica estaba a cargo de la nación, por tanto, éstos gozaban de mayores ingresos que los territoriales, situación que los exoneraba del pago de la pensión gracia.

Por lo cual, el tiempo que un docente haya ejercido en una plaza de carácter nacional, bajo este tipo de vinculación, no puede ser incluido en la sumatoria de los 20 años, tal y como lo prevé el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", con Consejero Ponente, Dr. William Hernández Gómez, en el proceso identificado con radicado N° 52001-23-31-000-2012-00187-01(1031-16), dentro de la sentencia de fecha 21 de junio de 2018 así:

*"L.G. I. V no acreditó el requisito de tiempo para efectos de hacerse merecedor de la pensión gracia, el cual debe ser prestado en su totalidad en virtud de vinculación territorial o nacionalizada, en los términos de la Ley 43 de 1975. Bajo esta misma línea argumentativa, se resalta que, si bien no se desconoce que la primer vinculación como docente fue de carácter territorial, lo cierto es que, a partir del 7 de noviembre de 1975 esta varió con ocasión de su nombramiento en el Colegio Nacional Sucre del municipio de Ipiales, Nariño, en calidad de profesor nacional, tal como consta en la certificación del 9 de octubre de 2000 emitida por la sección de archivo del departamento de Nariño, así: «Nombramiento de carácter Departamental y por Resolución Nacional continúa como profesor Nacional» Aunado a lo anterior, la Subsección considera **que la regla legal contenida en el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, despeja cualquier duda en este asunto, puesto que los nombramientos realizados en planteles nacionales no pueden tenerse en cuenta para efecto de contabilizar el tiempo exigido para obtener el reconocimiento de la pensión gracia**" (Negritas fuera de texto).*

iv), Origen de los dineros para pago de salarios a docentes.

La clasificación del tipo de vinculación de los docentes oficiales como territoriales, nacionalizados o nacionales se hace en virtud del origen de los ingresos para el pago de la asignación salarial, por ello, **es primordial fijar una postura uniforme sobre la naturaleza de los recursos para el pago de los maestros, de hecho, ese fue el motivo principal por el que se desarrolló la pluritada sentencia de unificación**, la cual conceptualiza los tipos de vinculación de maestros en los siguientes términos:



13-001-33-33-005-2013-00316-01

"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 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**" (Negrillas fuera de texto).*

De lo que se desprende, que a los docentes territoriales les paga su salario la entidad territorial, este tipo de docentes pasan luego a ser nacionalizados, pero su vinculación inicial fue de orden territorial; mientras que los docentes nacionales siempre percibieron su sueldo directamente de la nación.

Ahora bien, al momento de reconocer la facultad a la prestación, las entidades encargadas han fijado el tipo de vinculación al origen de los dineros de los salarios, negando el derecho a quienes se les pagaba con capital proveniente del Situado Fiscal, Sistema General de Participaciones y de los Fondos Educativos Regionales, hecho que fue materia de regulación en la sentencia citada SUJ -11-S2, de la cual se infieren las siguientes premisas:

a). Naturaleza jurídica del dinero proveniente del Situado Fiscal.

Concibiendo el Situado Fiscal como el porcentaje de ingresos corrientes de la Nación, que se cede a los Departamentos y Municipios, es posible afirmar que el capital emanado de dicho régimen legal, al provenir de una fuente exógena como son los recursos nacionales tributarios y no tributarios, que al ser cedidos a las entidades territoriales e incorporados a sus presupuestos, **pasaban a ser considerados como de propiedad exclusiva de la localidad destinataria**, tienen una naturaleza jurídica territorial.

b). Naturaleza jurídica del dinero proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP).

Entendiendo el Sistema General de Participaciones como el nuevo régimen legal de recursos que entra en vigor para reemplazar al Situado Fiscal, se puede aseverar que dicho capital también tiene una naturaleza territorial, pues en este no se hace una cesión de dinero a las entidades territoriales, sino que **se configura la asignación directa de los dineros de la Nación a los Departamentos y Municipios**, por tanto, ellos se convierten en "titulares directos" de los peculios.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

c). Naturaleza jurídica del dinero proveniente de los Fondos Educativos Regionales (FER).

Determinando los Fondos como la agrupación de recursos provenientes de la Nación y las entidades territoriales, administrados por las autoridades y supervisados por el Ministerio de Educación Nacional, para la fijación de la naturaleza jurídica de sus recursos, se debe partir de la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993.

Lo preliminar, en virtud de que antes de la entrada en vigor de la mencionada norma, los montos allegados a los Fondos Educativos Regionales emanaban del Situado Fiscal, por tanto, al ser éste tipo de dineros territoriales, hasta ese momento el dinero de los FER era de tipo territorial.

Sin embargo, con la expedición de la Ley 60 de 1993, que obliga a que éstos recursos tengan la intervención técnica y administrativa de la Nación, hasta que los Departamentos y Municipios se certificaban en materia educativa, cumpliendo el requisito comprendido en el artículo 4º de la norma señalada, los recursos adquieren un carácter nacional,

En este orden de ideas, se deduce que los docentes pagados con recursos provenientes del Situado Fiscal, Sistema General de Participaciones y de los Fondos Educativos Regionales, (de éste último régimen antes de la entrada en vigor de la Ley 60 de 1993), si tienen derecho a la pensión de gracia, por ser capitales de orden territorial, mientras que los provenientes de los FER después de la vigencia de la Ley 60 de 1993, no tienen derecho al reconocimiento de la prestación, pues en ese momento, dichos emolumentos eran de carácter nacional.

v). Prueba de la vinculación

Este aspecto de la prestación hace referencia a la manera como se acredita el tipo de vinculación del docente, el cual es abordado por el pronunciamiento de unificación antes señalado así:

"... 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 provisto 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 de carácter territorial"



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Así como por la sentencia de fecha 14 de junio de 2018 emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, con Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en el proceso identificado con el número: 17001-23-33-000-2013-00374-01(4791-14):

"Debe señalarse, que si bien la manera idónea de probar la efectiva prestación de un servicio como empleado público, es el acto de nombramiento y la posesión, para efectos de la pensión gracia, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta sección, también puede hacerse con certificados expedidos por autoridades competentes que indistintamente de su denominación, ofrezcan certeza sobre el cargo ocupado, plantel educativo, su nivel, naturaleza de la vinculación, y duración; aspectos, que en juicio de la Sala están cumplidos con los documentos previamente analizados" (Negritas fuera de texto).

De lo cual se teoriza que hay dos formas de validar la clase de vinculación del docente, la primera con los actos administrativos de nombramiento y posesión que hagan constar además que la plaza sea de orden territorial y la segunda por medio del certificado del nominador, donde se evidencie el tipo de vinculación.

vi), Requisitos necesarios para el reconocimiento del derecho

Los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión se condensan a continuación, a partir de todo el desarrollo normativo y jurisprudencial que ha tenido dicha prestación, sobre todo la tesis impuesta por el Consejo de Estado, en la sentencia de unificación aludida en repetidas ocasiones SUJ -11 – S2, de fecha 21 de junio de 2018 así:

- a). Tiempo de servicio: 20 años como docente oficial.
- b). Tiempo de vinculación: anterior al 31 de diciembre de 1980.
- c). Edad: 50 años.
- d). Conducta: Ajustada a la honradez y consagración por la profesión.
- e). Tipo de vinculación: Nacionalizada o territorial.

Ahora bien, en cuanto a éste punto se debe afirmar que de algunas posiciones de la Corte Constitucional como la expuesta en la sentencia C – 84 de 2000, así:

"...la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna" (Negrillas fuera de texto).

Se puede colegir que existe otra exigencia para el reconocimiento del derecho a la pensión gracia, como es que el docente haya cumplido todos los requisitos en líneas superiores expuestos, antes del 29 de diciembre de 1989.

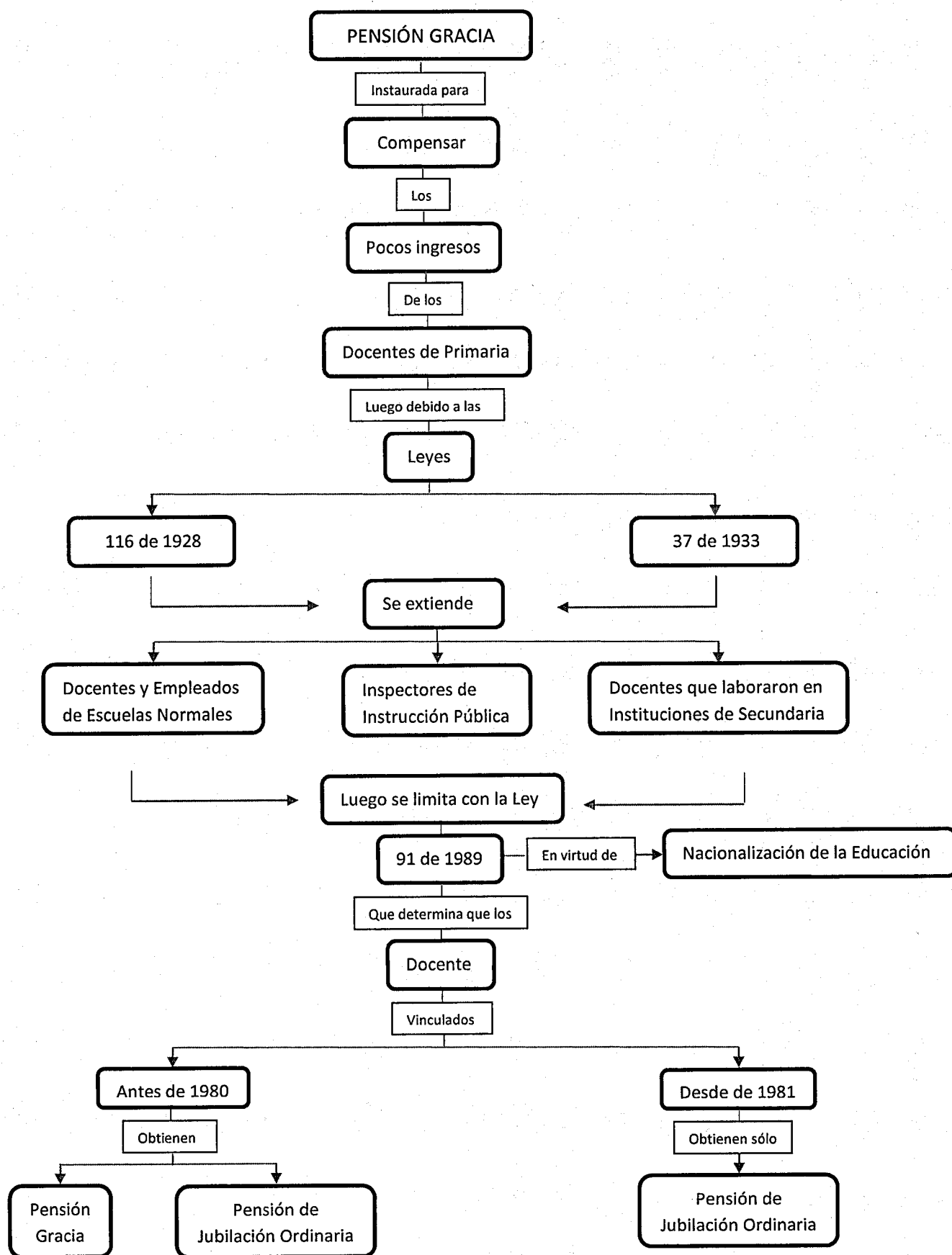
Sin embargo, ésta Sala de decisión no acoge la postura del Tribunal Constitucional, pues se suscribe a la tesis del Consejo de Estado decantada en su última sentencia de unificación, la cual constituye un precedente vinculante en sentido vertical y horizontal para la jurisdicción Contencioso Administrativa, además que comporta un pronunciamiento reciente y actual, a diferencia de la perspectiva de la Corte, que fue instaurada desde el año 2000, es decir hace más de 7 años.

Finalmente se concluye que el docente que logre acumular 20 años de servicios como docente oficial, tenga mínimo 50 años de edad, observe buena conducta y acredite en debida forma una vinculación de carácter territorial o nacionalizada anterior al 31 de diciembre de 1980, ostenta el derecho al reconocimiento a una pensión de jubilación "Gracia".

Lo anterior se compendia ilustrativamente en los siguientes esquemas conceptuales:



13-001-33-33-005-2013-00316-01





13-001-33-33-005-2013-00316-01

REQUISITOS DE LA PENSIÓN GRACIA	
REQUISITOS	DESCRIPCIÓN
Tiempo de servicio	20 años como docente oficial.
Tiempo de vinculación:	Anterior al 31 de diciembre de 1980.
Edad:	50 años.
Conducta:	Ajustada a la honradez y consagración por la profesión.
Tipo de vinculación:	Nacionalizada o territorial.

4.6. El caso concreto.

4.6.1. Hechos relevantes probados.

a). Con el certificado suscrito por el tesorero del Municipio de Achí (Fl. 33) se hace constar que la actora prestó sus servicios a ese municipio en los siguientes tiempos:

- Desde el 28 de enero de 1991 hasta el 24 de enero de 1993, en el cargo de docente.
- Desde el 08 de febrero de 1993 hasta el 08 de mayo del mismo año en el cargo de Directora de Escuela.

b). Con el certificado expedido por la Secretaría de Educación y Cultura, Centro de Administración Local de Servicios Docentes (CALSE -15) de Achí – Bolívar (Fl. 34) se hace constar que la docente prestó sus servicios desde 1981 a 1987, para un total de 6 años, 10 meses y 12 días. Sin embargo, no constituye acto administrativo expedido por el nominador y tampoco da cuenta del tipo de vinculación.

c). Con el certificado suscrito por el Coordinador de la Unidad Administrativa y Laboral de la Secretaría de Educación y Cultura de Bolívar (Fl. 35) se informa que la actora fue nombrada en el nivel de primaria desde el 10 de abril de 1970 hasta el 20 de febrero de 1980.

d). Con el certificado expedido por la Gobernación de Bolívar visible a folio 37 se acredita que la señora NAVARRO DE PALENCIA laboró desde el año 1970 hasta 1980 en el nivel de primaria, para un total de 9 años, 10 meses y 10 días.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

e). Con el certificado expedido por la Secretaría de Educación y Cultura – Centro de Administración Local de Servicios Docentes (CALSE 15) de Achí – Bolívar (Fl. 38), se comunica que la docente fue nombrada desde año 1966 hasta 1969 en el nivel de primaria, para un total de 3 años, 9 meses y 12 días. Sin embargo, no constituye acto administrativo expedido por el nominador y tampoco da cuenta del tipo de vinculación.

f). Con el certificado expedido por la Secretaría de Educación y Cultura – Centro de Administración Local de Servicios Docentes (CALSE 15) de Achí – Bolívar (Fl. 39) se informa que la accionante laboró desde el año 1966 a 1969, de 1981 a 1987 y del año 1991 a 1993 para un total de 12 años, 9 meses y 13 días, en el nivel de primaria. Sin embargo, no constituye acto administrativo expedido por el nominador y tampoco da cuenta del tipo de vinculación.

g). Con la copia del Decreto N.º 0269 de 1970 (Fl. 40 – 41) se da cuenta que la accionante fue nombrada Directora de la Escuela Rural Mixta de Gallego.

h). Con la copia del Decreto N.º 685 de 1980 (Fls. 42 - 43) se evidencia la renuncia al cargo Directora de la Escuela Rural Mixta de Gallego, por parte de la señora NAVARRO DE PALENCIA.

i). Con el certificado de factores salariales dispuesto en el folio N.º 45 se hace constar que los emolumentos: sueldo básico mensual, prima de navidad, prima de alimentación y prima de clima fueron percibidos por la accionante durante los años 1979 y 1980. Sin embargo, ese no es el último año de servicios.

j). Con el certificado de registro civil (Fl. 46), acta de nacimiento (Fl. 47) y copia de cédula de ciudadanía (Fl. 48) se hace constar que la actora nació en el año 1950.

k). Con la copia de la declaración extra proceso (Fl.49) y la copia del certificado de antecedentes (Fl. 50) se acredita que la actora no tiene antecedentes disciplinarios que demuestren mala conducta como docente.

l). Con el certificado expedido por la Alcaldía de Achí dispuestos en los folios N.º 112 y 113 se informa de la vinculación municipal de la actora en los siguientes tiempos:

- De 03 de enero de 1966 a 15 de octubre de 1969.
- De 19 de febrero de 1981 a 18 de febrero de 1985.
- De 04 de abril de 1986 a 31 de diciembre de 1987.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

- De 28 de enero de 1991 a 24 de enero de 1993.

4.6.2 Del análisis crítico de la situación fáctica frente al marco normativo y jurisprudencial.

En la labor de desatar el recurso de apelación que da lugar al presente pronunciamiento, se lleva a cabo el análisis de lo establecido por el A – quo con lo reprochado por el recurrente, a la luz de lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial como tesis de ésta Sala de decisión sobre el caso de marras, a fin de determinar si es procedente confirmar, modificar o en su defecto revocar lo sentenciado en la primera instancia.

En este orden de ideas, se tiene que el Juzgado Quinto Oral Administrativo planteó que con la documentación aportada no se logra acreditar elementos como: tiempo de servicio prestado, tipo de vinculación, clase de centro educativo y origen de los recursos, haciendo énfasis en que no es posible computar tiempos donde el salario de la maestra hubiese sido pagado por el Situado Fiscal, Sistema General de Participaciones (S.G.P.) o el Fondo Educativo Regional (F.E.R), por lo cual negó el derecho pensional.

Por su parte, el apelante basa su desacuerdo en aseverar que el tiempo prestado al Municipio de Achí si debe ser computado, y solicita que el fallador de segunda instancia tenga en cuenta los certificados expedidos por la Alcaldía Municipal de Achí visibles a folios 112 y 113 del expediente, con los cuales si es posible corroborar los tiempos de servicio prestados como docente por parte de la actora.

Así las cosas, se observa que en coherencia con lo prescrito en el acápite de marco normativo y jurisprudencial, donde se instituye que ésta Sala mantiene como requisitos para la obtención de la pensión gracia, los consagrados en virtud del desarrollo normativo, y condensados en la sentencia SUJ -11 – S2, de fecha 21 de junio de 2018, resulta ajustada a Derecho la posición adoptada por el A – quo, de negar la pensión de jubilación "Gracia" a la actora. Sin embargo, difiere el Ad – quem en algunos de los argumentos planteados por el fallador de primera instancia para soportar su decisión.

Lo anterior, en razón a que luego de la debida valoración y apreciación razonada de los elementos que obran como prueba en el plenario, dispuestos de los folios 24 a 51, **se concluye que los mismos no permiten inferir con grado de certeza el tipo de vinculación y el tiempo de servicio prestado por la señora NAVARRO DE PALENCIA como docente territorial.**



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Pues documentos como los certificados expedidos por la Secretaría de Educación y Cultura, Centro de Administración Local de Servicios Docentes (CALSE -15) de Achí – Bolívar, visibles en los folios N.º 34, 38 y 39, si bien describen un total de tiempo de servicio prestado, como es el primero: 6 años, 10 meses y 12 días, el segundo: 3 años, 9 meses y 12 días y el tercero: 12 años, 9 meses y 13 días, presentan irregularidades probatorias, en tanto que se saltan lapsos de tiempo, como el instrumento foliado con número 39, que en su tabla de discriminación de tiempo pasa del año 66 a 69 y del 69 al 81, omitiendo los años de 1970 a 1980 y de 1987 a 1990 en su cómputo.

Además de ello, en las mencionadas certificaciones se hace mención de los actos administrativos de nombramiento y posesión como son el Decreto 090 de 3 de enero de 1966, y posesión de la misma fecha, **sin determinar hasta cuando fue esta posesión**, el Decreto de nombramiento 0226 de 6 de abril de 1970 y posesión del 10 de abril de la misma anualidad, **donde tampoco se especifica hasta cuando fue dicho nombramiento**.

Se continúa mencionando el Decreto 028 de 1981 y la posesión de 19 de febrero de 1985, en un cargo que ejerció hasta el 31 de diciembre de 1984, el cual fue sucedido por el Decreto 014 de 18 de febrero de 1985 y la posesión de 19 de febrero del mismo año, hasta el 31 de diciembre de 1985, luego el Decreto 007 de 04 de abril de 1986 y la posesión de la misma fecha, la cual se extendió hasta el 31 de diciembre de 1987, **sin puntualizar el tipo de cargo para el cual fue nombrada la accionante, y dejando además en el aire los nombramientos del año 1987 en adelante**.

Así mismo, con el certificado suscrito por el tesorero del Municipio de Achí (Fl. 33) en el que se hace constar que la actora prestó sus servicios desde el 28 de enero de 1991 hasta el 24 de enero de 1993, en el cargo de docente y desde el 08 de febrero de 1993 hasta el 08 de mayo del mismo año en el cargo de Directora de Escuela, bajo la modalidad de orden de prestación de servicios, **no se da cuenta del tipo de vinculación bajo la cual fue contratada la señora NAVARRO DE PALENCIA**.

Así las cosas, ante las irregularidades probatoria antes descritas, se hace necesario el análisis directo de los actos administrativos de nombramiento y posesión de la actora desde el año 1966 hasta el 1979 y de 1981 hasta 1989, así como los contratos de prestación de servicios de los años 1991 a 1993, pues los certificados que los señalan, no cumplen con el requisito jurisprudencial establecido para ser un medio de prueba idóneo para el reconocimiento del derecho a la pensión "Gracia", como es **"dar cuenta de forma inequívoca del tipo de vinculación de la actora"**.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Por lo cual, el corto alcance probatorio de dichas certificaciones es suplido por la verificación de los actos de nombramiento y posesión que permitan establecer con suficiente claridad el tipo de vínculo existente, y que la plaza a ocupar sea de aquellas que el Legislador ha provisto como territoriales, tal y como se expuso en el acápite normativo y jurisprudencial de ésta providencia, y se llevó a cabo en el contraste del certificado expedido por la Gobernación de Bolívar ubicado en el folio 37, donde se hace constar los tiempos prestados desde el año 1970 hasta 1980 y que es respaldado por la copia de los Decretos N.º 0269 de 1970 y N.º 685 de 1980, donde el primero estipula que la señora NAVARRO DE PALENCIA fue nombrada como Directora de la Escuela Rural Mixta del Gallego y el segundo que se acepta la renuncia a dicho cargo, los cuales, permiten tener en grado de certeza conocimiento acerca de la vinculación de la actora con un centro educativo del Municipio de Magangué en un cargo del nivel Directivo.

Es así, como hasta este punto del análisis probatorio se deja por sentado que no es posible computar los tiempos laborados al Municipio de Achí – Bolívar. Sin embargo, se prosigue a desarrollar la petición del recurrente dirigida a tener en cuenta los certificados foliados con números 112 y 113, que corresponden al mismo tipo de documento, del que se puede decir que también demuestra irregularidades, en la medida en que en su numeral 2º señala tres Decretos de nombramientos como son: el N.º 028 de 19 de febrero de 1981, el N.º 014 de 18 de febrero de 1985 y el N.º 007 de 4 de abril de 1986, aduciendo que la actora tomó posesión en el cargo de Directora en la Escuela Nueva de Puerto Petty, y también que la misma permaneció en el cargo de maestra municipal hasta el 31 de diciembre de 1987, lo que deja ver una clara incongruencia, pues no se especifica desde cuando fungió como Directiva y desde cuando como Docente y mucho menos el tiempo de duración del nombramiento en cada cargo.

Lo anterior hace menester comparar la información aportada con los actos administrativos de nombramiento y posesión allí señalados, tal y como lo planteó el A – quo, quien mediante el oficio N.º 2361 de doce de diciembre de 2014, perceptible a folio 116, solicitó al Municipio de Achí las certificaciones del tipo de vinculación como docente de la señora NAVARRO DE PALENCIA y copia auténtica de los Decretos N.º 090 de 03 de enero de 1966, N.º 014 de 18 de febrero de 1985, N.º 007 de 07 de abril de 1986 y demás actos administrativos que sustenten los períodos certificados como docente de dicha entidad territorial.



13-001-33-33-005-2013-00316-01

Material probatorio que no fue aportado, por lo que no es posible establecer la vinculación de la actora como docente con el Municipio de Achí, siendo probado sólo los 9 años, 10 meses y 10 días prestados al servicio del Departamento de Bolívar, tiempo que resulta insuficiente para la adquisición del derecho a la pensión de jubilación "Gracia".

Por consiguiente, al no cumplir con el requisito de tipo de vinculación y el de tiempo de servicios no es posible conceder las pretensiones de la actora, lo que representa que el recurso de apelación sea resuelto en forma desfavorable y se confirme la sentencia de primera instancia.

No obstante, es oportuno aclarar que esta Sala de decisión comparte la posición del A – quo, en cuanto a la falta de acreditación del tipo de vinculación y el tiempo de servicios, pues no está de acuerdo en lo concerniente a la exclusión del cómputo de los 20 años requeridos, de los tiempos de servicios pagados con recursos del Situado Fiscal, el Sistema General de Participaciones y el Fondo Educativo Regional, pues tal y como se expuso, los tiempos de servicio pagados con recursos provenientes de tales fuentes y de los Fondos Educativos Regionales antes de la entrada en vigor de la Ley 60 de 1993, si deben ser computados para acceder al derecho a la pensión "Gracia" pues dicho capital es de orden territorial, mientras que los provenientes de los FER después de la vigencia de la Ley 60 de 1993, son de orden nacional y por tal motivo si deben ser excluido.

4.7. Condena en costas en segunda instancia.

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede la Sala de Decisión a disponer sobre la condena en costas, bajo los requerimientos de liquidación y ejecución previstos en el Código General del Proceso, que en el numeral 1º del artículo 365 dispone que estarán a cargo de la parte "a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación", y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron.

Así las cosas, al ser resuelto los puntos solicitados por el apelante en sentido desfavorable para éste, será condenado al pago de costas procesales en ésta instancia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



13-001-33-33-005-2013-00316-01

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia de 10 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesta por la señora CEDULIA DEL CARMEN NAVARRO DE PALENCIA, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, en coherencia con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia en los términos del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia XXI"

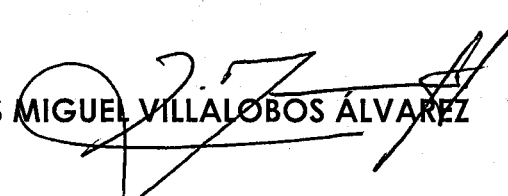
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
(Ponente)

Ausente en Comisión.
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ