



13001-33-33-012-2014-00095-01

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta (30) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de Control:</b>	Nulidad y Restablecimiento del derecho
<b>Radicación:</b>	13001-33-33-012-2014-00095-01
<b>Demandante:</b>	Inés del Rosario Vargas de Miranda
<b>Demandado:</b>	UGPP
<b>Asunto</b>	Reconocimiento de pensión gracia
<b>Magistrado Ponente:</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras

### II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 16 de septiembre de 2015, mediante la cual el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### III. ANTECEDENTES

#### 3.1. DEMANDA (fs. 1-9)

##### a) Pretensiones

La señora Inés del Rosario Vargas de Miranda presentó demanda, mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., contra la UGPP, en la que solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

*"1. Que se declare la nulidad de los actos administrativos No. UGM 018601 del 28 de noviembre de 2011, expedido por el liquidador de CAJANAL E.I.C.E en liquidación, mediante la cual se denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia y el No. UGM 050524 del 25 de junio de 2012, expedido por el liquidador de CAJANAL E.I.C.E en liquidación, mediante la cual se confirmó en todas y cada una de sus partes la anterior.*

*2. 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 Inés del Rosario Vergara de Miranda una pensión gracia a partir del día siguiente al de haber cumplido los (20) años de servicio a la educación y (50) de edad, cuyas mesadas iniciales deben ser liquidadas en cuantía equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de lo devengado, 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.*

*3. Que el ajuste decretado a la pensión sea en todos 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 formula  $R = RH \times \text{INDICE INICIAL} / \text{INDICE FINAL}$ , en donde el valor (R) se determinara multiplicando el valor histórico (Rh), que*



13001-33-33-012-2014-00095-01

*es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha a partir de la cual se ordena el reconocimiento y pago de la pensión por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, haciendo la claridad que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicara mes por mes para cada mesada pensional y para los demás emolumentos (primas) teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la acusación de cada uno de ellos.*

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

5. Que se condene a CAJANAL E.I.C.E en liquidación y/o UGPP a pagar las costas del proceso.

## b) Hechos

Para sustentar fácticamente la demanda la accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

Nació el 25 de abril de 1942, por lo que cumplió 50 años de edad el 25 de abril de 1992; y se vinculó al servicio docente por más de 20 años desde el 17 de diciembre de 1979 hasta 1981, en la Escuela Juan Federico Hollman del Municipio del Carmen de Bolívar.

Posteriormente fue trasladada a la Escuela Mixta la Sierra, del Municipio del Carmen de Bolívar, desde el 1982 hasta el 1986; mediante Decreto N° 128 de 24 de septiembre de 1987 fue nombrada en la Escuela Urbana Mixta Concentración Campesina Eva Sol Caballero del mismo Municipio, desde el 1987 hasta el 1999; y finalmente fue trasladada al Centro Educativo Giovanni Cristini donde prestó sus servicios hasta el 2002.

En virtud de lo anterior, solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia, el cual fue negado mediante Resolución UGM 018601 del 28 de noviembre de 2011; y al interponer recurso de reposición en su contra, fue confirmada por la Resolución N° UGM 050524 del 25 de junio de 2012.

## c) Normas violadas.

La demandante afirmó que los actos acusados violan los artículos 2, 6, 13, 25, 53 58 y 84 de la Constitución Política, y las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 115 de 1994, 37 de 1933, 91 de 1989.



13001-33-33-012-2014-00095-01

La UGPP, mediante los actos demandados, violó normas de carácter constitucional y legal, toda vez que tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, porque reúne todos los requisitos legales.

La Ley 114 de 1913, creó una prestación especial a favor de los docentes oficiales del nivel primaria, llamada pensión de gracia, derecho que se reconocía a favor de los servidores públicos en consideración a la tarea especial que desarrollaban y que no concordaba con la baja remuneración que recibían.

Agregó que la UGPP, niega el reconocimiento a la pensión gracia con el argumento de que los tiempos laborados son de naturaleza nacional, pese a que en realidad los nombramientos son de carácter territorial.

### 3.2. Contestación<sup>1</sup>.

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que la actora no reúne los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913 para acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

Agregó que, analizada la documentación aportada por la demandante, no procede el reconocimiento de la pensión gracia, pues no es admisible computar tiempos de servicios prestados por virtud de nombramientos de carácter nacional, por ser incompatibles con los prestados en un Departamento, Municipio o Distrito.

La peticionaria prestó servicios como Docente Nacional en el Departamento de Bolívar desde 24/09/1997 al 05/06/ y nació el 25 de abril de 1942.

El artículo 1º de la ley 114 de 1913, señala: 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.

De conformidad con la norma antes transcrita y los tiempos de servicio antes relacionados, se puede observar que el (a) peticionario (a) no cuenta con los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado, teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden Nacional ni los desempeñados en cargos de carácter administrativo total o

<sup>1</sup> Fs. 71-78



13001-33-33-012-2014-00095-01

parcialmente, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada.

Agregó que la demandante aportó certificado de tiempos de servicios expedido por el Municipio del Carmen de Bolívar. No obstante, no se especifica la fecha de posesión del cargo de docente, como tampoco el tipo de vinculación; es decir, Nacional, Nacionalizado, Distrital, Municipal O Departamental; debiendo entonces tener en cuenta los expedidos por la Secretaría de Educación de Bolívar, los cuales especifican haberse vinculado a partir del 24 de Septiembre de 1997, tiempos que dentro del marco legal de la pensión gracia, son tiempos NACIONALES, no computables para el reconocimiento de la prestación solicitada. Siendo aplicables las leyes 114/1913, 116/1928, 37/1933, Sentencia C-479 de 1998 y artículo 279 ley 100/93.

### 3.3. Sentencia de primera instancia (fs. 178 - 179)

El Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, en audiencia de alegaciones y juzgamiento de 16 de septiembre de 2015, dicto fallo de primera instancia, mediante el cual resolvió:

**“Primero:** Declarar probada la excepción de prescripción de mesadas pensionales planteada por la demandada UAE DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP.

**Segundo:** Declarar la nulidad de la Resoluciones Nos. UGM 018601 del 28 de noviembre de 2011 y Resolución UGM 050524 del 25 de junio de 2012, ambas emanadas de CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION, por medio de las cuales se niega el reconocimiento y pago de una pensión gracia a la demandante y resuelve un recurso de reposición respectivamente

**Tercero:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se CONDENA a la UAE DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP a reconocer, liquidar y pagar a la demandante INES DEL ROSARIO VARGAS DE MIRANDA quien se identifica con la C.C. 33277.703, una pensión vitalicia denominada pensión gracia en cuantía del 75% del promedio mensual de los salarios devengados por la demandante durante el año anterior a adquirir el derecho a la pensión, esto es entre el 18 de diciembre de 1998 y el 17 de diciembre de 1999, teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados por la accionante, efectiva desde el 18 de diciembre de 1998, fecha en que adquirió el status pensional, pero con efectos fiscales a partir del 24 de febrero de 2011, prescripción trienal”

**Cuarto:** Las anteriores condenas económicas serán liquidadas en los términos del Art. 178 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual debe aplicarse la siguiente formula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$



13001-33-33-012-2014-00095-01

*Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificados por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia) por índice inicial (vigente para la fecha en que debía efectuarse el pago).*

*Por tratarse de pagos de tractos sucesivo, la formula se aplicara separadamente mes por mes, para cada mesada pensional teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la acusación de cada uno de ellos.*

**Quinto:** *se declara la prescripción del derecho al pago de las sumas de dinero al que hubiere tenido derecho la actora, por concepto de mesadas pensionales anteriores al 24 de febrero de 2011.*

**Sexto:** *Niéguese las demás pretensiones de la demanda (...)*

Sostuvo el A-quo que la demandante sí cumple los requisitos, especialmente los señalados en la Ley 114 de 1913 para la adquisición de la pensión gracia, la cual se le reconoce a los docentes nacionalizados o territoriales. De acuerdo con la normatividad los requisitos son, haber cumplido 20 años de servicio de enseñanza primaria, secundaria o normal o labores de inspección en plateles departamentales, municipales o nacionalizado, buena conducta, que tenga 50 años de edad y que se haya vinculado antes del 31 de diciembre de 1980.

La demandante fue nombrada como docente municipal el 17 de diciembre de 1979, prestando servicios desde el 18 de diciembre de 1979 hasta 30 de diciembre de 2002.

Los certificados aportados como pruebas expresan que la docente es de orden municipal, laboró como docente de básica primaria y secundaria, señalan los tiempos de servicios en las respectivas instituciones, cargo desempeñado y clase de vinculación. Se les da valor probatorio porque contienen los requisitos señalados por el Consejo de estado. – Y también se encuentra probado que cumple con la edad para adquirir la pensión.

#### **3.4. Recurso de apelación (fs. 180 - 187).**

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

La accionante no acredita el derecho a ser beneficiario de la pensión gracia, esto es, haber prestado servicios por 20 años en la docencia departamental, municipal o distrital, o nacionalizada, con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.



13001-33-33-012-2014-00095-01

La negativa de la entidad en el reconocimiento se produjo porque no se allegó, de manera clara y bien certificada, los periodos en los cuales la Docente estuvo vinculado y los periodos en que prestó sus servicios como docente de carácter nacionalizado, departamental o municipal.

El Juez le dio valor a los formatos aportados, sin tener en cuenta que los mismos deben cumplir una serie de requisitos que no contienen los obrantes en el expediente. Y solo fueron debidamente probados los periodos laborados a partir del 24 de septiembre de 1997, cuando fue nombrada mediante Decreto 128 de 24 de septiembre de 1997. Por lo cual no se encuentran acreditados los 20 años de servicios.

Reiteró que el certificado de tiempos de servicios expedido por el Municipio del Carmen de Bolívar no especifican la fecha de posesión del cargo de docente, como tampoco el tipo de vinculación; es decir, nacional, nacionalizado, distrital, municipal o departamental.

Por lo anterior, la demandante no demostró un periodo de servicio con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, puesto que no se aportó el acta de nombramiento y posesión, ni el tipo de vinculación.

### **3.5. Actuación procesal de la instancia.**

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 12 de abril de 2016 se admitió el recurso de apelación (f. 7 cuaderno N° 2), y por providencia de 14 de septiembre de 2016 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 11 ibídem).

La entidad demandada presentó alegatos de conclusión y reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación (f. 14-20 ibídem).- La parte demandante no presentó 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 decidir el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia**

El artículo 153 del C.P.A.C.A., establece que las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, y las



13001-33-33-012-2014-00095-01

apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como el recurso de queja cuando no se conceda apelación, o se condena en un efecto distinto del que corresponda, serán conocidos por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conforme a las reglas de competencia establecidas.

El recurso que se resuelve en la presente providencia corresponde a la apelación contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro del medio de control de la referencia.

## 5.2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la demandante acreditó debidamente haber cumplido 20 años de servicios como docente nacionalizado o territorial, requisito previsto para reconocer la pensión gracia de acuerdo con la Ley 114 de 1913 y normas concordantes.

## 5.3. Tesis de la Sala.

La Sala constató que la demandante acreditó el requisito que el apelante echa de menos, esto es, haber cumplido 20 años de servicios como docente nacionalizado o territorial, como lo exige la Ley 114 de 1913 y normas concordantes.

## 5.4. Marco normativo y jurisprudencial

### 5.4.1 Régimen jurídico aplicable al reconocimiento de la pensión gracia.

La pensión gracia, se trata de una pensión especial, reglada por la Ley 114 de 1913, la cual creó el derecho y fijó sus requisitos, la ley 116 de 1928 y La ley 37 de 1933, que 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 la presente Ley.

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



13001-33-33-012-2014-00095-01

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 en su artículo 6 consagra 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.

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado<sup>2</sup>, 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:

*"La pensión gracia tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los educadores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.*

*Es decir que, la pensión gracia se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores."*

<sup>2</sup> 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.



13001-33-33-012-2014-00095-01

Así mismo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "A" C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá D.C., en providencia del trece (13) de junio de dos mil trece (2013) Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00361-01(1395-12) Actor: ISABEL GOMEZ GUZMAN, realizó un análisis de las normas que regula la pensión gracia, concluyendo:

*"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 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*



13001-33-33-012-2014-00095-01

*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 que en su 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 el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, Subsección B, en providencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE:

*"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:

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

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

*Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 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 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 establece:

**Artículo 10º.-** *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*



13001-33-33-012-2014-00095-01

*planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.*

El Consejo de Estado en reciente pronunciamiento de la 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:

## 2Conclusiones 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).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados,<sup>49</sup> 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 presupuestal<sup>50</sup>; 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.



13001-33-33-012-2014-00095-01

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 el criterio expuesto en la sentencia transcrita y con base en el mismo decidirá el recurso bajo estudio.

## 5.5. Caso concreto.

### 5.5.1. Pruebas relevantes para decidir

Con el objeto de resolver el asunto bajo estudio la Sala encuentra los siguientes medios de prueba:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la demandante (f. 11).
- Copia autentica del Registro Civil de nacimiento de la actora, en la cual consta que nació el 25 de abril de 1942 (f. 12).
- Acta de posesión de la señora Inés Vargas de Miranda en el cargo de profesora, de 18 de diciembre de 1979, en el cual fue nombrada por Decreto 111 de 17 de diciembre de 1979 de la Alcaldía Municipal del Carmen de Bolívar (fs. 35 y 176).
- Copia del Decreto N° 128 de 24 de septiembre de 1997, expedido por la Secretaría de Educación Municipal del Carmen de Bolívar, por medio del cual se nombra como docente en propiedad a la señora Inés Vargas de Miranda en la Escuela Urbana Mixta Concentración Campesina Eva Sol Caballero de esa localidad(f.36).
- Acta de posesión de la señora Inés Vargas de Miranda de 24 de septiembre de 1997, en el cargo de docente, para el cual fue nombrada por el Decreto anterior (f.38)
- Resolución N° UGM 018601 de 28 de noviembre de 2011, por medio de la cual CAJANAL negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de la



13001-33-33-012-2014-00095-01

demandante (fs. 23-28), la cual fue notificada el 15 de diciembre de 2011 (f. 29).

- Resolución N° UGM 050524 de 25 de junio de 2012, por medio de la cual la CAJANAL resolvió un recurso de reposición contra la resolución anterior y la confirma en todas sus partes (f. 32-33), la cual fue notificada el 12 de julio de 2012 (f. 34).

- Certificado de 15 de agosto de 2013 de la Alcaldía Municipal del Carmen de Bolívar, mediante el cual se hace constar que la demandante laboró desde 1979 hasta 2002 como Docente Municipal (fs. 39- 40).

- Certificados de 13 de junio de 2007 y 28 de enero de 2013, expedidos por la Secretaría de Educación Municipal del Carmen de Bolívar, mediante los cuales se hace constar que la demandante laboró desde 1979 hasta 2002 como Docente del Municipio del Carmen de Bolívar (fs. 43 y 44, respectivamente).

-Certificado de 9 de octubre de 2012, expedido por la Secretaría de Educación Municipal del Carmen de Bolívar, mediante el cual se hace constar que la demandante laboró desde 1979 hasta 2002 como docente de carácter municipal (f.45)

- Certificado de 27 de marzo de 2008, expedido por la Alcaldía Municipal del Carmen de Bolívar, mediante el cual se hace constar que la demandante laboró desde 1979 hasta 2002 como Docente nombrada por decreto municipal (f.46)

- Copia del formato único para la expedición de certificado de historia laboral de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, suscrito el 15 de agosto de 2013, por medio del cual se hace constar que la demandante laboró como docente municipal desde el 24 de septiembre de 1997 (f. 48-49)

- Copia del formato único para la expedición de certificado de historia laboral de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, suscrito el 15 de agosto de 2013, por medio del cual se hace constar que la demandante laboró como docente, desde el 01 de agosto de 2009(f. 50-51).

- Certificado expedido por la Secretaría de Educación del Carmen de Bolívar el 29 de julio de 2015, donde consta que la demandante laboró como docente municipal desde el 18 de diciembre de 1979 hasta el 30 de diciembre de 2002 (f.172-173).



13001-33-33-012-2014-00095-01

- Copia de la Resolución No. 0891 de 15 de agosto de 2013, por medio de la cual se certifica el tiempo de servicio de la señora Inés Vargas de Miranda, y reconoce como tiempo laborado el periodo comprendido entre 1979 a 2002, y expresas que la docente fue nombrada como Maestra en la Escuela Urbana Mixta Juan Federico Holman mediante Decreto No. 111 de 17 de diciembre de 1979 (f.174).

#### 5.4.3. Caso concreto

Con base en los criterios expuestos en la jurisprudencia descrita, en particular la sentencia de unificación por importancia jurídica, la demandante aportó los documentos suficientes para acreditar el cumplimiento de los requisitos dispuestos por la ley para adquirir la pensión gracia, que no fue reconocida por la entidad demandada en vía administrativa.

Coincide esta Sala con el criterio del A-quo, según el cual los certificados aportados, más los actos administrativos de nombramiento y las actas de posesión, constituyen prueba suficiente de que la demandante fue vinculada como docente municipal desde el año 1979 hasta el año 2002, cumpliendo con más de 20 años de servicios establecidos por la ley como requisito para adquirir el derecho objeto de la controversia.

Si bien es cierto que no obra dentro del expediente el Decreto de nombramiento correspondiente al acta de posesión de 18 de diciembre de 1979, el acta de posesión que obra a folio 35 da cuenta de que la señora Inés Vargas de Miranda fue nombrada mediante el Decreto 111, expedido por la Alcaldía Municipal del Carmen de Bolívar el 17 de diciembre de 1979.

Mediante la Resolución 0891 de 15 de agosto de 2013, la Secretaría de Educación del Municipio del Carmen de Bolívar, certificó el tiempo de servicio de la señora Inés Vargas de Miranda comprendido entre el año 1979 a 2002 como docente municipal, dejando constancia de que fue nombrada mediante Decreto 111 de 17 de diciembre de 1979, el cual no fue hallado dentro de los archivos de la Alcaldía Municipal del Carmen de Bolívar, manifestando que en dicho archivo, por razones desconocidas y por antigüedad los libros tienen folios faltantes.

Los certificados aportados fueron expedidos por los entes competentes, y contienen la información requerida para establecer que la accionante laboró como docente municipal de básica primaria y secundaria durante más de 20 años en planteles educativos de orden municipal.



13001-33-33-012-2014-00095-01

Por lo anterior, en vista de que la demandante solo se limitó a controvertir la sentencia respecto de que la demandante no acreditó haber laborado en una entidad territorial antes del 31 de diciembre de 1980, la Sala confirmará el fallo apelado.

A juicio de la Sala, el argumento del apelante según el cual la falta de aportación de un decreto de nombramiento impide tomar en cuenta el tiempo de servicio prestado por virtud del mismo, constituye una actitud extremadamente formalista, y supone que ese hecho, la designación del docente, solo puede ser demostrado por un medio de prueba, desconociendo que en nuestro ordenamiento solo excepcionalmente la prueba de los hechos está sometida a solemnidades especiales, y no es nuestro caso una de esas excepciones.

El artículo 176 del C. G. P. establece que "las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica", y en este proceso es evidente que existe varias pruebas, entre ellas certificados y actas de posesión que demuestran en su conjunto que la demandante fue nombrada mediante Decreto 111 de 17 de diciembre de 1979, a lo cual se suma que dichos documentos no fueron tachados de falsos ni desconocidos en el curso del proceso, por lo cual su contenido debe ser tenido por cierto en esta oportunidad.

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

En el presente caso procede la aplicación del artículo 188 del CPACA que remite al artículo 365 del Código General del Proceso, de acuerdo con el cual se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Habiéndose decidido el recurso en forma desfavorable al apelante, será condenado en costas, cuya liquidación deberá ser efectuada por el Juzgado de primera instancia en aplicación de los artículos 365 y 366 del C. G. P.

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 demandada al pago de costas procesales a favor de la parte demandante, las cuales serán liquidadas



13001-33-33-012-2014-00095-01

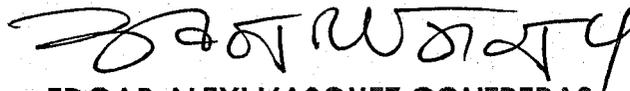
por Juzgado de primera instancia, en aplicación de los artículos 365 y 366 del C.G.P.

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

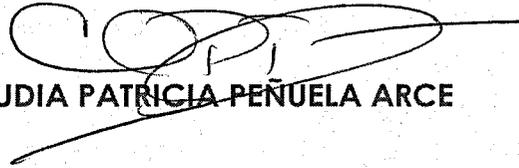
**CUARTO:** Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Los Magistrados*

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ  
Ausente con permiso

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	13001-33-33-012-2014-00095-01
Demandante:	Inés del Rosario Vargas de Miranda
Demandado:	UGPP
Asunto	Reconocimiento de pensión gracia
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras