

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho – lesividad
Radicado	13001-23-33-000-2014-00455-00
Demandante	UGPP
Demandado	Mariela Martínez Arce
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Pensión gracia

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala a emitir fallo de primera instancia dentro del proceso de la referencia.¹

III. ANTECEDENTES

3.1. La demanda (fs. 1-8)

a) Pretensiones.

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

“1. Que se declare la nulidad de las resoluciones N° 7622 del 7 de mayo de 1994, N° 12506 del 17 de abril de 2007, N° 30763 del 8 de julio de 2008 y la N° RDP 056693 del 16 de diciembre de 2013, a través de los cuales se reconoció una pensión gracia y se reliquidó la misma de conformidad con la Ley 114 de 1913 y Ley 4 de 1966, incluyendo todos los factores salariales causados en el año inmediatamente anterior a aquel en que adquirió el status jurídico de pensionado, junto con la respectiva retroactividad, reajuste e indexación a que haya lugar, pese a tratarse de un docente de orden nacional..

2. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la señora Martínez Arce Mariela identificada con C.C. N° 22.991.469, a restituir a la UGPP, la suma correspondiente a los valores pagados debidamente indexados, con ocasión del reconocimiento y de la reliquidación de la pensión gracia, a la cual no tenía derecho por cuanto desconoce claramente las normas legales que rigen la materia, hasta que se profiera la sentencia que le ponga fin al proceso.

¹ Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del ACUERDO PCSJA20-11549 del CSJ de 7 de mayo de 2020, artículo 5, numeral 5.5., que levantó la suspensión de términos en los procesos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pendientes de dictar sentencia en primera, segunda y única instancia; y en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

3. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el art. 187 de la Ley 1437 de 2011, aplicando los ajustes de valor o indexación desde el momento en que causó hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso, prorrogable hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso, prorrogable hasta la fecha de pago efectivo del reajuste y la retroactividad.

4. Si la señora MARTINEZ ARCE MARIELA no efectúa el pago en forma oportuna, debe liquidarse los intereses comerciales y moratorios, tal y como lo ordena el art. 192 de la Ley 1437 de 2011.

5. Que se condene en costas y agencias a la parte accionada.

b) Hechos.

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

La señora Mariela Martínez, mediante escrito presentado el 9 de septiembre de 1996, solicitó a CAJANAL EICE, el reconocimiento y pago de una pensión gracia, para lo cual aportó certificados de tiempos de servicio, y factores salariales que acreditaban que se había desempeñado como docente en las siguientes instituciones: Departamento de Bolívar, desde el 29 de julio de 1969 hasta el 17 de enero de 1990, con tipo de vinculación de carácter nacional y en la Escuela Normal Mixta de Mompos, desde el 18 de enero de 1990 hasta el 19 el febrero de 1996, con tipo de vinculación de carácter nacional.

Mediante Resolución N° 7622 del 7 de mayo de 1994, CAJANAL EICE le reconoció una pensión gracia en cuantía de \$ 272.539.94 efectiva a partir del 7 de noviembre de 1995.

Por Resolución N° 12506 del 17 de abril de 2007, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá el 29 de noviembre de 2004 se reliquidó la pensión elevando la cuantía a la suma de \$ 299.602.24, con efectos fiscales a partir del 7 de noviembre de 1995.

Mediante Resolución N° 30763 de 8 de julio de 2008, se aclaró y modificó el numeral segundo de la resolución anterior, en el sentido de indicar que las diferencias a pagar debían ser indexadas.

13001-23-33-000-2014-00455-01

Así mismo, mediante la Resolución N° 24000 del 24 de mayo de 2007, CAJANAL negó el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, por no acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para su cumplimiento (sic).

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, mediante fallo de 29 de noviembre de 2004, ordenó la reliquidación de la pensión gracia.

Por Resolución N. RDP 056693 de 16 de diciembre de 2013 se modificó la Resolución N° 12506 del 7 de abril de 2007, en el sentido de indicar que el pago de las diferencias se debía hacer de manera indexada y sin aplicar la prescripción trienal.

c) Normas violadas y concepto de la violación.

La entidad accionante afirmó los actos administrativos acusados violaron los artículos 1, 2, 6, 121, 122, 128 y 209 de la Constitución Política, Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 33 de 1933, Ley 91 de 1989 y demás normas concordantes.

Transcribió los artículos de 1, 2, 6, 48 y 128 de la Constitución Política, 1° del Acto Legislativo No. 1° de 2005, y 4° de la Ley 114 de 1913.

Manifestó que, de acuerdo con la certificación de tiempo de servicio, la señora Mariela Martínez Arce, ingresó al servicio público como docente en el Ministerio de Educación Nacional; es decir, con vinculación de orden nacional, desde el 29 de julio de 1969 hasta el 19 de febrero de 1996, lo cual permite concluir que la demandada no cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913, tal como los veinte (20) años de servicio en una entidad territorial, municipal o departamental.

Al reconocerse una pensión gracia desconociendo el tipo de vinculación de la docente, se violaron las normas que regulan la pensión gracia.

Considera que existe falsa motivación en la expedición del acto administrativo demandado, porque se tuvo en cuenta la certificación de información laboral de la demandada, la cual señala que trabajó como docente del Ministerio de Educación Nacional, situación contraria a la ley.

Transcribió en su apoyo la sentencia de la Corte Constitucional C-479/1998, C-085 de 2002 y en la sentencia del 23 de junio de 2011, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicación N°: 25000-23-25-000-2008-01111-01(0020-11), las cuales se

13001-23-33-000-2014-00455-01

pronunciaron respecto del cómputo de tiempos de orden nacional para el reconocimiento de la pensión gracia.

3.2. Contestación. (fs. 226-233)

La señora **Mariela Martínez Arce** se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que los actos acusados están amparados por la presunción de legalidad, toda vez que laboró para los Departamentos de Bolívar y Santander.

Señaló que sí cumple con los requisitos que exige la Ley 114 de 1993, toda vez que cuando le fue concedida la pensión contaba con 20 años de servicio, los cuales fueron laborados como docente de primaria de diversas instituciones nacionalizadas y departamentales y 50 años de edad.

Agregó que, si bien la norma mencionada reconoció dicha prestación a maestros de escuelas primeras, a través de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva a los profesores de Escuelas Normales, a los Inspectores de Instrucción Pública y a los educadores de establecimiento de enseñanza de secundaria. Así mismo, los periodos elaborados en las escuelas departamentales, municipales o distritales e incluso los del nivel nacionalizado.

Propuso como excepción la mala fe de la entidad, toda vez que la demandada obró de buena fe, pues reunía los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia, radicó la documentación y la entidad pública le reconoció dicha prestación, y al ser demandada le genera estrés.

Finalmente, solicitó tener en cuenta la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 22 de enero de 2015, radicado No. 2012-02017, demandante: Solangel Castro Pérez vs UGPP.

3.3. Trámite

Mediante auto de 6 de octubre de 2014 se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar (**f. 178-179**), el 5 de octubre de 2015 se corrió traslado de las excepciones presentadas por la demandada (**f. 248**); mediante auto de 19 de noviembre de 2015 se decidió la medida cautelar (**f. 253**); el 22 de junio de 2016 se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el auto que negó la medida cautelar (**fs. 263-265**); el 9 de noviembre de 2016 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial (**f. 268**); y el 9 de febrero 2017 se llevó a cabo la audiencia y se escucharon alegatos (**fs. 271-272**).

La parte demandada presentó alegatos y reiteró, en lo sustancial, lo expuesto en la contestación de la demanda, **la parte demandante** presentó alegatos y reiteró en lo sustancial, lo expuesto en la demanda y el **Agente del Ministerio Público no** rindió concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

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

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Cuestiones procesales previas sobre las excepciones propuestas.

La apoderada de la demandada alegó mala fe y, aunque adujo que se trataba de una excepción, en estricto rigor procesal no es tal, pues no constituye hechos nuevos con la aptitud de enervar las pretensiones de la demanda, sino razones de defensa que deben ser examinadas por la Sala al momento de abordar el estudio de fondo de la demanda, como en efecto lo hará.

5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si las Resoluciones demandadas, a través de las cuales se reconoció una pensión gracia a la señora Mariela Martínez Arce y se reliquidó la misma de conformidad con la Ley 114 de 1913 y Ley 4 de 1966, se encuentran viciadas de nulidad, para lo cual la Sala establecerá:

1. Se encuentran falsamente motivadas, por no haberse prestado 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizado, sino como docente nacional como lo afirma la parte demandante, incumpliendo las disposiciones de la Ley 114/1913 y demás normas concordantes.
2. Así mismo, si se configura una violación de los artículos 1, 2, 6, 48 y 128 de la Constitución Política, y el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, por reconocer la pensión de la demandada sin el lleno de los requisitos previstos en las normas señaladas.

13001-23-33-000-2014-00455-01

En caso en que se encuentren probados los anteriores cargos, la Sala determinará si hay lugar a la devolución de las sumas canceladas a la demandada por concepto de pensión gracia.

5.3. Tesis de la Sala.

La Sala denegará las pretensiones de la demanda, toda vez que los documentos aportados por la parte demandante, dada su falta de concordancia no llevan a la convicción de que los tiempos de servicio devengados por la actora hayan sido de carácter nacional, como lo afirma la parte demandante.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial

5.4.1 Régimen jurídico aplicable al reconocimiento de la pensión gracia.

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

El artículo 1º Ley 114 de 1913 establece que los Maestros de Escuela Primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de dicha ley.

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

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

13001-23-33-000-2014-00455-01

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 aquella la que implica la inspección.

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado², afirmando que la misma fue creada en virtud de la flagrante desigualdad y la situación económica por las cuales pasaban los educadores cuyos salarios se encontraban a cargo de las entidades territoriales y los nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, al respecto expuso:

Así mismo 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 6º 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:

² 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.

13001-23-33-000-2014-00455-01

"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 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, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló:

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

Ahora bien, para establecer el tipo de vinculación que ostentaba la accionante se analizará la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el fondo de prestaciones sociales del magisterio, que en su artículo 1 estableció:

13001-23-33-000-2014-00455-01

(...) 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.

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

“En cuanto al **personal nacional** la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.

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

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

La Ley 43 de 1975 por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones 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 planteles de enseñanza

13001-23-33-000-2014-00455-01

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

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

vi) Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé

13001-23-33-000-2014-00455-01

realizado el pago de lo que se reclama, por otra parte, debe haber probado la mala fe de la persona beneficiaria del pago, para lo cual existirá libertad probatoria; es decir, se debe haber decretado, practicado e incorporado pruebas de las que el juzgador pueda inferir de manera razonable que el mismo actuó de mala fe en la obtención del derecho que materializa el acto que luego es anulado, por lo cual no puede inferirse la mala fe con la sola ilegalidad del acto administrativo.

5.5. Caso concreto

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

Aportadas

- Certificado de Registro Civil de Nacimiento en el cual consta que la demandante nació el 7 de noviembre de 1945 (f. 42).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Mariela Martínez Arce, en la que consta que nació el 7 de noviembre de 1945 (f. 51).
- Certificación suscrita por el Analista de Dirección de Pensionados del FOPEP, mediante la cual hace constar que la señora Mariela Martínez Arce goza del pago regular de una mesada pensional por parte de dicho fondo (fs. 31-36).
- Certificación de 4 de marzo de 1996, suscrita por el Jefe de División del Fondo Territorial de Pensiones de la Gobernación de Bolívar, la cual hace constar que la demandada no recibe pensión por ningún concepto (f.48).
- Certificación de 3 de mayo de 1996, suscrita por el Coordinador Grupo de Orientación y Receptoría de Expedientes de Pensiones de CAJANAL de la Gobernación de Bolívar, mediante la cual hace constar que la demandada no recibe pensión por ningún concepto (f.49).
- Certificado de servicios prestados suscrito de 3 de junio de 1996 por la Rectora de la Escuela Normal **Nacional** Mixta de Mompox, donde hace constar que la señora Mariela Martínez Arce prestó sus servicios a la Nación desde el 1º de mayo de 1974 hasta el 19 de julio de 1979, discriminados así: año 1974: 8 meses; años 1975, 1976, 1977, 1978 12 meses cada uno; año 1979: 7 meses; para un total de 5 años 3 meses y 12 días (f. 50).

13001-23-33-000-2014-00455-01

- Certificado de 11 de diciembre de 1995, mediante el cual el pagador y el rector de la Escuela Normal Nacional de Varones de Manizales hace constar que la demandada trabajó en dicho plantel desde el 1º de agosto de 1979, nombrada por Resolución Ministerial N° 18486 de 1979, desempeñando el cargo de Profesora en una Escuela Anexa, hasta el 30 de junio de 1980, fecha en la cual fue trasladada (f.44).

- Certificado de 4 de noviembre de 1995, mediante el cual la Rectora de la Escuela Normal Nacional para Señoritas de Sincelejo – Sucre, hace constar que la demandada prestó sus servicios en dicho plantel, como Profesora de primaria en la Escuela Anexa a la Normal Nacional de Sincelejo, nombrada por el Ministerio de Educación Nacional, según Resolución No, 7976 de 21 de mayo de 1980, cargo que desempeñó a partir del 1º de junio de 1980. Explicó que se le hicieron descuentos a seguridad social en pensiones durante los años 1980 y 1981 (f.45).

- Certificado de 19 de febrero de 1996, mediante el cual el Tesorero del Fondo Educativo Regional de Bolívar hace constar que la señora Mariela Martínez presta sus servicios en la Escuela Normal Mixta de Mompox, durante el periodo comprendido entre el **1º de enero al 30 de diciembre de 1995** (f. 43).

- Certificación de 15 de abril de 1996, mediante la cual el Alcalde de Mompox hace constar que la demandada “prestó sus servicios al Municipio en el Magisterio Oficial Primaria, **como Maestra Nacional, vinculada mediante Decreto N° 046 de 17 de enero de 1990, en el periodo comprendido entre el 18 de enero de 1990 hasta el 15 de abril de 1996** en que se expide el certificado, sin ninguna interrupción para un total de 6 años, 2 meses y 27 días (fs. 46).

- Certificación de 13 de marzo de 1996, mediante la cual el Jefe de División Administrativa de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación de la Gobernación de Bolívar, hace constar que la demandada prestó servicios a nivel de primaria en forma continua, vinculada mediante Decreto 0441 de 14 de julio de 1969 y laboró **desde el 29 de julio de 1969 hasta el 1º de febrero de 1990**, fecha hasta la cual se desempeñó como seccional en la **Escuela Nacional Mompox**, para un total de 20 años, 6 meses y 3 días. Fue incorporada al Municipio de Mompox según Resolución N° 01142 de febrero 1º de 1990 del Ministerio de Educación Nacional (fs. 47).

13001-23-33-000-2014-00455-01

- Resolución N° 007622 de 7 de mayo de 1997, por medio del cual se reconoce una pensión vitalicia de pensión de jubilación a la señora Mariela Martínez Arce (f. 64).

- Copia de la sentencia de 29 de noviembre de 2004, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá ordenó a CAJANAL EICE reliquidar en forma definitiva la pensión gracia, entre otros, de la demandada (fs. 71-125).

- Resolución N° 12506 de 17 de abril de 2007 "Por la cual se reliquida una pensión gracia (fs. 130-133).

- Copia del fallo de 24 de junio de 2008, mediante el cual el Juzgado Veintiuno Penal del Circuito de Bogotá ordenó a CAJANAL EICE a resolver la petición de reliquidación de la pensión gracia de la demandada (fs. 143-145).

- Resolución N° 30763 de 8 de julio de 2008 "Por la cual se aclara y modifica la Resolución N° 12506 del 17 de abril de 2007", en el sentido de pagar las diferencias de manera indexada las diferencias que resultare entre lo reconocido y lo reliquidado (fs. 147-148).

- Resolución N° RDP 056693 de 16 de diciembre de 2013 "Por la cual se modifica la Resolución N° 12506 del 7 de abril de 2007 y se da cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá (fs.170-172)

- Documentos aportados por la parte demandante.

- Certificación suscrita por la Asistente Administrativo de la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, mediante el cual hace constar que la señora Mariela Martínez Arce **prestó sus servicios en el Departamento de Santander como Educadora de primaria,** cargo para el cual fue nombrada mediante Decreto N° 568 de 22 de marzo de 1967 y se retiró el 17 de septiembre de 1969 (f. 234).

- Certificado de 8 de enero de 1980, mediante el cual el Registrador de Diplomas y Certificados de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, hace constar que la señora Mariela Martínez Arce, **prestó sus servicios al Departamento al Magisterio Oficial Primario,** en virtud de los siguientes nombramientos: Maestra con funciones de Coordinadora de la Unidad Educativa de Mompo, nombrada mediante Decreto N° 0441 de **14 de julio de 1969, hasta julio 22 de 1970;** Subdirectora de la Escuela Manuel Herrera Ribón afiliada a la Escuela Normal

13001-23-33-000-2014-00455-01

Superior de Señoritas de Mompox, nombrada por Decreto N° 0600 de **22 de julio de 1970, hasta el 25 de septiembre de 1970**; Coordinadora de la Unidad Educativa de Mompox, nombrada mediante Resolución No. 0020 de **25 de septiembre de 1970, hasta agosto de 1971**; y Subdirectora trasladada a la Escuela 2ª de Varones de Mompox, por Decreto N° 806 de **27 de agosto de 1971, hasta ser aceptada la renuncia por Decreto N° 445 de 31 de mayo de 1974** (f. 235).

- Oficio de 25 de septiembre de 1970, mediante el cual el Jefe Sección Técnica y Operativa Encargado del Departamento de Bolívar, le comunica a la demandada que por Resolución No. 0020 de 25 de septiembre de 1970, fue nombrada Coordinadora de La Unidad Educativa de Mompox (f. 237).

- Acta de 29 de julio de 1969, mediante el cual consta que la señora Mariela Martínez Arce, tomó posesión ante la Alcaldía Municipal de Mompox en el cargo de Maestra con funciones de Coordinadora de la Unidad Educativa de Mompox, para el cual fue nombrada mediante Decreto N° 441 de 14 de julio de 1969 (f. 236).

- Acta No. 108 de 12 de abril de 1967, donde consta que la señora Mariela Martínez Arce, tomó posesión ante el Alcalde Municipal de Barrancabermeja, del cargo de Profesora para el cual fue nombrada mediante Decreto No. 0568 de 22 de marzo de 1967 (f. 239).

- Copia auténtica del acta de 24 de mayo de 1978, donde consta que la señora Mariela Martínez Arce tomó posesión en el cargo de Profesora Externa de Estética de Colegio "Tomaso Herrera", para el cual fue nombrada mediante Decreto N° 344 de 27 de abril de 1978 (f. 238).

- Certificación de 16 de noviembre de 1981, elaborada en forma manuscrita, mediante el cual el Secretario de Educación Departamental de Santander, hace constar que la demandada prestó sus servicios en el ramo de la educación, así (f. 240):

Año	Municipio	Grupo	Decreto fecha	Tiempo de servicio
1967	Barrancabermeja	Urbano	0568 Mzo. 22-67	Once (11) meses
1968	Barrancabermeja	Urbano	0568 Mzo. 22-67	Doce (12) meses
1969	Barrancabermeja	Urbano	0568 Mzo. 22-67	Ocho (08) meses
1970	Se le acepta la renuncia a partir del 1º de septiembre			

	según Decreto 1934 de 17 de septiembre 1969			
--	---	--	--	--

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

Pretende la parte demandante que se declare la nulidad parcial de las Resoluciones N° 7622 del 7 de mayo de 1994, N° 12506 del 17 de abril de 2007, N° 30763 del 8 de julio de 2008 y la N° RDP 056693 del 16 de diciembre de 2013, a través de las cuales se reconoció una pensión gracia y se reliquidó la misma, en aplicación de la Ley 114 de 1913 y Ley 4 de 1966, incluyendo todos los factores salariales causados en el año inmediatamente anterior a aquel en que adquirió el status jurídico de pensionado, junto con la respectiva retroactividad, reajuste e indexación a que haya lugar.

La parte demandante afirma que cumplió con todos los requisitos legales exigidos y la parte demandada adujo que no cumplió con el de haber prestado 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizado, pues los prestó como docente nacional.

De conformidad con lo antecedentes normativos previamente expuestos, se tiene que en esencia la pensión gracia cobija a aquellos que hubieren prestado sus servicios como empleados y profesores de establecimientos públicos de enseñanza, que cumplan 20 años de servicios con nombramientos del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

En el presente caso, CAJANAL, mediante Resolución N° 00762 de 7 de mayo de 1997, CAJANAL “ordenó reconocer y pagar una pensión mensual vitalicia de jubilación”, para lo cual tuvo en cuenta el tiempo prestado en los siguientes periodos: “Departamento de Bolívar del 29 de julio de 1969 al 17 de enero de 1990 y en el Municipio de Mompo del 18 de enero de 1990 al 19 de febrero de 1996”.

Para acreditar que la señora Mariela Martínez, no cumplió con el requisito de los 20 años como docente nacionalizada o territorial, la demandante aportó una serie de certificaciones, las cuales fueron allegadas en sede administrativa por la demandada al solicitar el reconocimiento de dicha prestación y, de acuerdo con las cuales se hace constar que la demandada estuvo vinculada como docente de carácter nacional.

13001-23-33-000-2014-00455-01

Para facilitar el estudio del tiempo de servicios docentes prestados por la demandante y su carácter nacional, nacionalizado o territorial, se describen las pruebas relacionadas con el tema en la siguiente tabla:

Tiempo laborado	Institución y municipio donde laboró	Prueba aportada	Acto Administrativo de nombramiento
1º de feb. de 1967 A 17 de sep. de 1969	No señala	Certificación de 14 de mayo de 1999	No señala
No señala	No señala	Acta de posesión N° 108 de 12 de abril de 1967	Decreto N° 0568 de 27 de abril de 1967
1967 1968 1969 1970	Se le acepta la renuncia a partir del 1º de septiembre según Decreto 1934 de 17 de septiembre 1969	Certificación de 16 de noviembre de 1981 (f. 240).	Decreto 0568 Marzo.
Hasta 22 de julio/70	Coordinadora de la Unidad Educativa de Mompox	Certificado de 8 de enero de 1980 (f. 235)	Decreto N° 0441 de 14 de julio de 1969 Acta de 29 de julio de 1969 (f. 236).
Hasta 25 de sep./70	Subdirectora de la Escuela Manuel Herrera Ribón afiliada a la Escuela Normal Superior de Señoritas de Mompox	Certificado de 8 de enero de 1980 (f. 235 y 237)	Decreto N° 0600 de 22 de julio de 1970
Hasta el 27 de ago./71	Coordinadora de la Unidad Educativa de Mompox	Certificado de 8 de enero de 1980 (f. 235)	Resolución N° 0020 de septiembre 25 de 1970

Hasta ser aceptada la renuncia por Decreto 445 de 31 de mayo/74	Subdirectora trasladada a la Escuela 2ª de Varones de Mompox	Certificado de 8 de enero de 1980 (f. 235)	Decreto N° 806 de 27 de agosto de 1971
29 de julio de 1969 al 1° de febrero de 1990	No señala	Certificación de 13 de marzo de 1996 (f. 47).	Decreto N° 046 de 17 de enero de 1990 - incorporada al Municipio de Mompox según Resolución N° 01142 de febrero 1° de 1990 del Ministerio de Educación Nacional
1° de mayo de 1974 al 19 de julio de 1979	Escuela Normal Nacional Mixta de Mompox	Certificado de servicios prestados de 3 de junio de 1996 (f. 50).	Resolución N° 2892 30 de abril de 1974.
No señala	Profesora Externa de Estética de Colegio "Tomasa Herrera"	Copia auténtica del acta de posesión de 24 de mayo de 1978 (f. 238).	Decreto N° 344 de 27 de abril de 1978
1° de agosto de 1979 al 30 de junio de 1980	Escuela Normal Nacional de Varones de Manizales	Certificado de 11 de diciembre de 1995 (f.44).	Resolución Ministerial N° 18486 de 1979
1° de junio de 1980 al 1981 (no se especifica mes ni día)	Escuela Anexa a la Normal Nacional de Sincelejo	Certificado de 4 de noviembre de 1995 (f.45).	Resolución Ministerial N° 7976 de 21 de mayo de 1980
1° de enero al 30 de diciembre de 1995	Escuela Normal Mixta de Mompox	Certificado de 19 de febrero de 1996 (f. 43).	No señala

el 18 de enero de 1990 al 15 de abril de 1996	Escuela Anexa a la Normal Nacional de Sincelejo	Certificación de 15 de abril de 1996, Maestra Nacional (f. 46).	No señala
---	---	---	-----------

En primer lugar, advierte la Sala que el tiempo certificado por el pagador y el rector de la Escuela Normal Nacional de Varones de Manizales del periodo laborado, comprendido entre el **1º de agosto de 1979 hasta el 30 de junio de 1980**, (f.44), no se tendrá en cuenta para desvirtuar la legalidad de las resoluciones demandadas, pues para el reconocimiento de la pensión gracia, no se tuvo en cuenta el tiempo al servicio del Municipio de Manizales.

Por otro lado, el certificado de 19 de febrero de 1996, mediante el cual el Tesorero del Fondo Educativo Regional de Bolívar hace constar que la señora Mariela Martínez prestó sus servicios en la Escuela Normal Mixta de Mompox durante el periodo comprendido entre el **1º de enero al 30 de diciembre de 1995** (f. 43)., no especifica el tipo de vinculación del cargo de la demandada.

Por otro lado, los demás documentos allegados, tampoco logran desvirtuar la legalidad de la que gozan las resoluciones demandadas, pues presenta inconsistencias entre sí.

En efecto, las certificaciones hacen constar que la señora Mariela Martinez laboró así:

-Desde el 29 de julio de 1969 hasta el 1º de febrero de 1990; no obstante, señala que fue nombrada por Decreto 441 de 14 de julio de 1969 y no se especifica que autoridad expidió el acto administrativo o qué tipo de vinculación tenía, aunque si señala que fue incorporada al Municipio de Mompox según Resolución N° 01142 de febrero 1º de 1990 del Ministerio de Educación Nacional (f. 47).

Sin embargo, obra otro certificado que dice que la demandada laboró en la Escuela Normal Nacional para Señoritas de Sincelejo – Sucre, entre el **1º de junio de 1980 al 1981**, cargo para el cual que fue nombrada por el Ministerio de Educación Nacional, según Resolución N° 7976 de 21 de mayo de 1980 (f.45), pero dicho periodo se cruza con el relacionado anteriormente y tampoco se tuvo en cuenta para reconocer la pensión gracia de acuerdo con lo expuesto en la resolución que reconoció dicha prestación. Igual circunstancia sucede con el

13001-23-33-000-2014-00455-01

certificado de servicios de 3 de junio de 1996³, mediante el cual la Rectora de la Escuela Normal Nacional Mixta de Mompox, hace constar que la señora Mariela Martínez Arce prestó sus servicios a la Nación desde el 1º de mayo de 1974 hasta el 19 de julio de 1979, pues se señala que fue nombrada por Resolución N° 2892 de 30 de abril de 1979, sin embargo tampoco consta quien expidió dicha resolución ni el tipo de vinculación que tenía; además de que dicho tiempo también se cruza con el certificado en el folio 47.

Finalmente, la certificación de 15 de abril de 1996, mediante el cual el Alcalde de Mompox hace constar que la demandada prestó sus servicios al Municipio en el Magisterio Oficial Primaria, como Maestra Nacional, vinculada mediante Decreto N° 046 de 17 de enero de 1990, **en el periodo comprendido entre el 18 de enero de 1990 hasta la fecha de expedición de dicho certificado, para un total de 6 años 2 meses y 27 días** (fs. 46), tampoco da certeza del tipo de vinculación de la demandada ni de la autoridad administrativa que expidió dicho nombramiento, por lo que permite establecer si el tipo de vinculación es de orden nacional.

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 la Sección Segunda del Consejo de Estado, y en el presente caso no fueron allegados, 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.

No obstante, la Sala después de analizar las pruebas antes referidas, llega a la conclusión de que los documentos aportados por la parte demandante, dada su falta de concordancia no llevan a la convicción de que los tiempos de servicio devengados por la actora hayan sido de carácter nacional, como lo afirma la parte demandante.

Debe resaltarse en este punto que ni los documentos aportados por la parte demandante como los aportados por la parte demandada fueron objeto de tacha o desconocimiento, pero al compararlos ofrecen información contradictoria.

Como quiera que la carga de la prueba corresponde por regla general a la parte demandante con relación a los hechos que constituyen el supuesto de hecho de

³ F. 50

13001-23-33-000-2014-00455-01

las normas cuya aplicación pretende en la demanda y dicha parte no cumplió con esa carga, habrá de sufrir las consecuencias procesales que de ello se derivan y que no es otra que la desestimación de las pretensiones.

Se refuerza la conclusión anterior con la consideración de que los actos administrativos demandados gozan de presunción de veracidad y de legalidad y correspondía al demandante desvirtuarlos, lo cual no hizo y por eso se negarán las pretensiones.

Si bien este Tribunal en ocasiones anteriores ha decretado de oficio pruebas en la oportunidad de dictar sentencia para aclarar puntos oscuros de la contienda, en esta oportunidad no lo hará, en vista de que para aclarar el carácter nacional o territorial de las vinculaciones de la demandada a la docencia oficial sería necesario allegar copia de los actos de designación de la demandante; y son tantos y proferidos por tan diversas autoridades, que requerirlos a ellas implicaría un rompimiento de las cargas procesales mediante una tarea investigativa que no corresponde al juez en el proceso sino a la parte que pretende desvirtuar la veracidad y legalidad del acto acusado antes de presentar la demanda.

En suma, como no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados, se negarán las pretensiones de la demanda.

5.6. Condena en costas.

En el presente caso procede la aplicación del artículo 188 del CPACA, el cual 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.

En el presente caso las pretensiones del demandante fueron resueltas desfavorablemente; por lo que se encuentra procedente la condena en costas en primera instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandante, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, y teniendo en cuentas los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandante

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

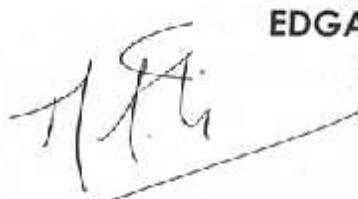
VI. FALLA

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.

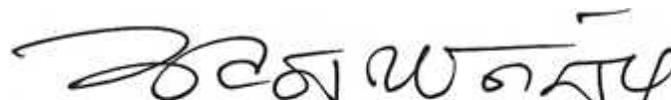
SEGUNDO: Condenar a la parte demandante al pago de costas procesales a favor de la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Secretario de la Corporación, en aplicación de los artículos 365 y 366 del C.G.P.

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

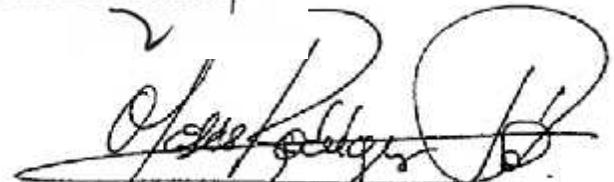
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS**



DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ