



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

**EDICTO N° 002 DE 2014**

**LEY 1437 (ORALIDAD)**

**SENTENCIA**

EL SUSCRITO SECRETARIO DEL JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CARTAGENA POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO, NOTIFICA A LAS PARTES QUE NO LO HAN SIDO PERSONALMENTE, DE LA SENTENCIA PROFERIDA DENTRO DEL SIGUIENTE PROCESO.

MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACION	: 13-001-33-33-002-2013-00021-00
DEMANDANTE	: VIRGINIA LOZANO PUPO
DEMANDADO	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL "UGPP" CAJANAL E.I.C.E
FECHA DEL PROVEÍDO	: 19 DE MARZO DE 2014.

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LOS MEDIOS INFORMATIVOS DE LA RAMA JUDICIAL Y EN UN LUGAR VISBLE DE LA OFICINA DE APOYO Y SERVICIOS DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE CARTAGENA POR EL TERMINO DE TRES DÍAS (03), HOY VEINTISEIS (26) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014) A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 AM)

  
RICARDO AUGUSTO PEÑA SIERRA  
SECRETARIO

DEJO CONSTANCIA QUE SE DESFIJA EL PRESENTE EDICTO EN FECHA VEINTIOCHO (28) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014) A LAS CINCO (5:00 PM) DE LA TARDE.

RICARDO AUGUSTO PEÑA SIERRA  
SECRETARIO



100

**REPÚBLICA DE COLOMBIA - RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

Cartagena de Indias D, T y C, diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014)

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 13-001-33-33-002-2013-00021-00  
Demandante: VIRGINIA LOZANO DE PUPO  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL "UGPP"-CAJANAL  
EICE

### 1. ANTECEDENTES

Conforme al numeral 2° del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, y atendiendo lo indicado en la audiencia inicial celebrada el 21 de enero de 2014, procede el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena a proferir sentencia de primera instancia dentro de la demanda que en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho promueve la señora Virginia Lozano de Pupo a través de apoderado judicial, donde pretende la nulidad de la Resolución 30630 de fecha 8 de julio de 2008 proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE mediante la cual se negó la reliquidación de la pensión gracia a la actora.

### 1. PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Virginia Lozano de Pupo solicita la nulidad de a Resolución 30630 de fecha 8 de julio de 2008 proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE por haber resuelto negativamente la solicitud de reliquidación de la pensión gracia hecha por la actora.

A título de restablecimiento, pide que se le ordene a la entidad demandada la reliquidación de su pensión gracia equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la totalidad de los factores salariales devengados en el año de servicios en que adquirió su status jurídico, así mismo condenar al pago de las diferencias resultantes entre lo pagado y lo que debió pagarse por esa misma razón

Por último condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## 2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Desarrolla el apoderado de la demandante sus argumentos fácticos efectuando el siguiente relato que el Despacho procede a sintetizar así:

Señala que la actora cumplió con los requisitos de tiempo de servicio y edad exigidos por la ley para el reconocimiento y pago de la pensión de gracia por parte de la Caja Nacional de previsión Social

Alega que la entidad demandada profirió la Resolución 2922 de fecha 16 de febrero de 2000 reconociendo y ordenando el pago de la pensión gracia a la actora a partir del 16 de noviembre de 1996 basándose en lo devengado por concepto de asignación básica y otros factores pero sin incluir la totalidad de los devengados y sin dar lugar a la correspondiente indexación de la primera mesada.

Afirma que la actora trabajó por mas de veinte años para El Estado en el cargo de Docente del Departamento de Bolívar, y toda vez que el ultimo año de servicios prestados fue 1988, Cajanal tomó lo percibido por la docente como asignación básica mensual para tal fecha sin dar lugar a la correspondiente actualización de la suma conforme al IPC desconociendo la pérdida de su valor adquisitivo.

Manifiesta que la actora solicitó a la entidad mediante petición presentada el 8 de junio de 2007 el reajuste de la pensión gracia propendiendo la indexación de la primera mesada y la entidad mediante Resolución 30630 de fecha 8 de julio de 2008 negó lo solicitado.

## 3. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.-

Señala que existen excepciones de ley como la dada en el asunto de la referencia donde aquellos trabajadores que en razón de las actividades que por su naturaleza justifiquen la aplicación de la misma como lo es la pensión gracia para los docentes la cual se liquida con fundamento en la remuneración que es todo lo que recibe el empleado directa o indirectamente.

Considera que con el acto expedido por la entidad demandada se vulneran disposiciones constitucionales tales como la igualdad ante la ley, la eficiencia, la omisión por parte de la

entidad de reconocer los derechos y las normas laborales constitucionales.

#### 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada mediante escrito visible de folio 37 a 40 y recibido el 25 de julio de 2013 en la Oficina de Servicios Judiciales contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones incoadas y proponiendo como excepciones la inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido además de la prescripción de las mesadas.

#### II. CONSIDERACIONES.-

Conforme con lo señalado en la audiencia inicial, se formula el siguiente:

**PROBLEMA JURÍDICO:** Determinar si la Resolución 30630 del 8 de julio de 2008 signada por Cajanal EICE y por la cual se le negó a la demandante la reliquidación de su pensión gracia se encuentra incurso en nulidad por desconocer las normas en que debió fundarse en especial las relacionadas con la determinación del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación-gracia reconocida a la actor; y así mismo determinar si procede la indexación de la primera mesada y a partir de cuando es procedente la reliquidación pedida.

Para desarrollar el estudio de la problemática referida a si el demandante tiene derecho o no a la reliquidación de la prestación, se hace necesario establecer el marco normativo regulador de dicha prestación, así:

La Ley 39 de 1903, estableció que la educación primaria estaría a cargo de los departamentos, y la secundaria de la Nación.

La Ley 114 de 1913, creó la pensión gracia como una retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial, cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los entes territoriales, y eran inferiores a los que recibían los docentes de la secundaria, vinculados a la Nación.

**ARTÍCULO 1o.-** 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.

El artículo 4o ha sido objeto de modificaciones por parte de la Ley 43 de 1913 estableciendo los requisitos para acceder a la Pensión Gracia así:

ARTICULO 4º.- 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. Que observe buena conducta
3. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

La Ley 114 de 1913, señala como requisitos principales para acceder a dicha prestación: veinte (20) años de servicio al magisterio, haber cumplido los cincuenta (50) años de edad y no estar recibiendo otra pensión o emolumento de carácter nacional. Se puede observar que esta ley admitió como válidos los servicios como MAESTROS de Escuelas Primarias Oficiales prestados en diversas épocas.

Las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 ampliaron el beneficio de la pensión a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública vinculados a las entidades territoriales y a los maestros que completaran su tiempo de servicio en los establecimientos de enseñanza secundaria, en los mismos términos y condiciones establecidos en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913, esto es, entre otras, no recibir otra pensión o recompensa de carácter Nacional.

Así, la Ley 116 de 1928 que en su artículo 6º estableció lo siguiente:

“ARTICULO 6º- Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta 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 normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”.

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

"ARTICULO 3º

(...) Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria."

De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional.

Posteriormente, la Ley 43 de 1975, nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente prestaban los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías.

De otro lado, el Decreto 2277 de 1979<sup>1</sup> en su artículo 2º establece:

**ARTÍCULO 2. PROFESIÓN DOCENTE.** Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. **Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educando, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo**

La Ley 91 de 1989, "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio", mantuvo el derecho a la pensión gracia, solamente para aquellos docentes que se encontraban dentro del proceso de nacionalización de la educación y que vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que la hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia. Así lo dispuso en su artículo 15:

---

<sup>1</sup> Decreto 2277 de 1979. Por medio del cual el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 8a de 1977, y oído el concepto de la comisión asesora prevista en el artículo 3 de dicha ley, adopta el estatuto docente.

"ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

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."

Conforme al anterior panorama legal, como consecuencia de la nacionalización de la educación, el beneficio de la pensión gracia de jubilación se limitó, siendo procedente su reconocimiento, solamente para aquellos docentes que, vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, reunieran los requisitos contemplados en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913, esto es, que sus salarios y prestaciones se encuentren a cargo de los entes territoriales.

Este criterio se apoya en pautas jurisprudenciales de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado, que al estudiar las consecuencias de la Ley 43 de 1975, o ley de la nacionalización de la educación primaria y secundaria, consideró:

"2. se repite que a partir de 1975, por virtud de la ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L.114/13: L. 116/28 , y L. 28/33); proceso que culminó en 1980.

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

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 la hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión 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 el 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."

(...)

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6 De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la "...pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año" (...)”<sup>2</sup>

No puede ser otra la conclusión a la que se arribe, si se tiene en cuenta que si bien la norma no establece que la vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, deba tener un carácter territorial, si es clara al remitirse a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, normas que crearon la pensión gracia de jubilación, como una forma de compensar los bajos salarios de los docentes al servicios de los entes territoriales.

Sobre la finalidad perseguida por las normas que crearon la pensión gracia, la H. Corte Constitucional, en sentencia C- 479 de 1998, señaló:

“Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación. En efecto: en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes

<sup>2</sup>Expediente No.S-699 del 26 de agosto de 1997, Actor: WILBERTO THERAN MOGOLLON. M.P. DR. Nicolás Pájaro Peñaranda.

territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. **El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia**, para reparar de algún modo la diferenciación existente entre los citados servidores públicos.” (Resalta y subraya la Sala)

En resumen, la pensión gracia fue originalmente creada a favor de maestros de primaria oficiales del orden territorial y luego se extendió a favor de otros educadores, en esta ocasión, de las escuelas normales, secundaria y los que ejerzan cargos de supervisión. Por tanto, los servicios válidos para alcanzar la titularidad de la pensión de jubilación-gracia son los prestados como maestro de escuelas primarias oficiales, empleado o profesor de escuela normal o de inspector de instrucción pública o profesor de establecimiento de enseñanza secundaria. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados, según lo establece la Ley 91 de 1989, vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia” (...)

En cuanto a la continuidad de el Consejo de Estado<sup>3</sup>, ha sostenido que la expresión “*docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980*”, contenida en el artículo 15 numeral 2° literal a) de la Ley 91/89, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, es decir, tiene derecho a la pensión de jubilación gracia, cuando cumplan los requisitos de ley.

(...) “Para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 –diciembre 29- el señor HECTOR BAENA ZAPATA ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, durante algo más de 15 años, y para 1980, por más de 6 años, circunstancia que en sentir de la Sala, le permite acceder a la pensión gracia, pues la expresión “...docentes vinculados hasta el 31 de

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de fecha septiembre 20 de 2001. Exp. No. 00095-01. M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

diciembre de 1980", contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal."(...)

(...) En efecto, esta Honorable Corporación, ha sostenido que de conformidad con lo previsto en el Art. 15 de la Ley 91/89, la pensión gracia dejó de ser un derecho para aquellos educadores territoriales o nacionalizados, que por primera vez se hayan vinculado a la administración a partir de enero 1º/81; pero **aquellos educadores territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta para acceder a la pensión gracia, laborada con anterioridad a la precitada fecha, no se le puede desconocer**, y en consecuencia, si a Dic. 31/80 no se encontraba vinculado como docente al servicio de la administración, pero tenía una experiencia anterior, se le puede adicionar al prestado con anterioridad (sic) a 1981.". (Resalta y subraya la Sala).

Con fundamento en el anterior análisis, queda claro que resulta procedente reconocer la pensión gracia aquellos docentes territoriales o nacionalizados que hubiesen tenido una experiencia docente apta; con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. En relación a la aptitud de esta experiencia, el Consejo de Estado se pronunció en un caso con características similares al que se estudia:<sup>4</sup>:

**"En lo que respecta al tiempo como DOCENTE DE HORA CÁTEDRA.**

Los docentes que tienen el carácter de "empleados públicos" son los que desempeñan cargos o empleos permanentes en las plantas de personal estatal conforme a principio constitucional, son nombrados para desempeñar el empleo y toman posesión del mismo. Ahora, en principio, no se encuentran contemplados "empleos" en la planta de personal de planteles educativos para los profesores de hora cátedra; ellos son designados temporal y transitoriamente para suplir las necesidades que no se pueden atender con el personal docente de planta. Ahora bien, la Ley 4ª de mayo 18 de 1992, ley marco de las facultades gubernamentales

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Tarsicio Cáceres Toro, sentencia de 21 de abril de 2005, Radicación No.: 44001-23-31-000-1999-00828-01 (Ref. No. 3561-00), Actor: Ehumelia Gómez Peláez.

otorgadas en los numerales 19 e) y f) del Art. 150 de la Constitución Política de 1991, en su Art. 19 al determinar las EXCEPCIONES a las prohibiciones de desempeñar más de un empleo público y recibir más de una asignación del tesoro público contempló como una de ellas: " d) los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra.", norma que fue declarada "exequible" en la Sentencia C-133/93 de la Corte Constitucional. Pues bien, esta ley marco, que determina los parámetros que debe observar el Estado Colombiano en la administración de los servidores públicos, dejó claramente establecido que la HORA CÁTEDRA SE RETRIBUYE ECONÓMICAMENTE CON HONORARIOS; de ello se deriva que la vinculación del personal que dicte HORA CÁTEDRA en el campo educativo a que se refiere la norma no puede ser la de RELACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA que exige la existencia de un empleo público para proveer, sino una RELACIÓN CONTRACTUAL ADMINISTRATIVA (tampoco de contrato de trabajo) que se retribuye con HONORARIOS. En esas condiciones, el servicio prestado en esa clase de vinculación contractual no da lugar a que se tenga en cuenta ese lapso servido como TIEMPO DE SERVICIO EN RELACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA para efectos salariales o prestacionales; por ello, no es relevante el tiempo de servicio prestado en esas condiciones para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN EDUCATIVA. Y se precisa que si la administración por "error" nombra y da posesión a personal para dictar HORA CÁTEDRA en planteles educativos oficiales, tal falla no conduce a que se les pueda tener como EDUCADORES OFICIALES en las mismas condiciones que al personal educativo de tiempo completo y permanente, porque no se dan los supuestos de hecho para ello y más cuando no se puede ejercer un supuesto "empleo" en una planta de personal que no existe previsto para ello en esas condiciones. Y se aclara que cuando en Sentencia C-555 de 1994 la Corte Constitucional declaró "inexequible" el párrafo 1º del Art. 6º de la Ley 60 de 1993 -relativa a la vinculación contractual de docentes- se refería a los DOCENTES DE TIEMPO COMPLETO Y PERMANENTES DE LAS ENTIDADES PUBLICAS, que es diferente a la vinculación de personal para dictar HORA CÁTEDRA en los planteles educativos no universitarios. En el sub-lite el tiempo laborado acreditado en dictar HORA CÁTEDRA en los planteles educativos no es computable como prestación de una relación legal y reglamentaria docente oficial para los efectos pensionales perseguidos.". (Resaltado es del texto).

Por lo tanto, los servicios docentes prestados de forma temporal y transitoriamente para suplir las necesidades que no pueden ser satisfechos con el personal docente de planta, se retribuyen bajo la figura de los honorarios por lo cual dicha relación no es legal ni reglamentaria sino contractual administrativa y no da lugar a que se tenga como tiempo computable para efectos salariales y prestacionales.

En relación a la certificación de los tiempos de servicio docentes con fines de obtención de la Pensión Gracia, el H. Consejo de Estado ha precisado<sup>5</sup>:

“En principio, para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: **EL CARGO DESEMPEÑADO** (maestro de primaria, profesor de Normal, inspector de primaria, etc.) **LA DEDICACIÓN** (tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra, etc.), **LA CLASE DE PLANTEL** donde **desempeñó su labor** (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como **EL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS** (Nacional, nacionalizado -a partir de cuando- Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no es prueba de la iniciación –desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contenciosos Administrativo. Sección Segunda, -Subsección "B", Sentencia de fecha diecinueve (19) de enero de dos mil seis (2006), C.P. TARSICIO CACERES TORO, Actor: SEGUNDO TIBERIO PIÑEROS ALFONSO, Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, Radicación número: 25000-23-25-000-2002-05760-01(6024-05)

Las autoridades cuando certifican tiempos de servicio de docentes oficiales deben ser muy cuidadosas en los datos que consignan, los cuales **deben reflejar la realidad**; por eso, en esta providencia, se expresa como debiera ser un certificado de esa naturaleza para que pueda reflejar la realidad y servir de prueba para resolver acertadamente.

Se agrega que la **expedición "incompleta" de estos certificados puede conducir a la Justicia a decisiones no acordes con el régimen jurídico y comprometer la responsabilidad de quienes los expidieron**; por eso, en caso de tener información incompleta, las autoridades pueden solicitar a los mismos interesados arrimar certificaciones precisas expedidas por los mismos Directivos de los Centros Educativos donde trabajaron, que enriquezcan sus archivos y sirvan para expedir otras en forma correcta. Por eso son muy importantes los certificados expedidos por los Rectores o Directores de los planteles donde trabajaron los educadores, ya que en ellos se pueden precisar: la clase de plantel (primaria, secundaria, etc.), el nivel del mismo (nacional, nacionalizado, departamental, etc.), el cargo desempeñado (maestro de primaria, etc.), la dedicación (tiempo completo, etc.), las fechas de trabajo (iniciación, interrupciones y terminación); ellos deben ser reflejo de la realidad, pues sus inexactitudes –se repite- pueden comprometer la responsabilidad de quienes los suscriben; dichos certificados pueden ser anexados a las Hojas de Vida del servidor en el Ministerio, Departamento, Distrito o Municipio, etc. y con los demás datos que se posean pueden servir para la elaboración de un documento más completo y preciso”

Después de explicado el marco jurídico de la pensión de jubilación gracia, es menester referirse a los factores y el tiempo computable tenido en cuenta para la misma.

El artículo 4° de la Ley 4 de 1966 determinó que a partir del 23 de abril de 1966 las pensiones de jubilación o de invalidez de los servidores de las entidades de derecho público sin excluir la pensión especial docente, se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año de servicio.

Esta ley fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966 estipulando lo anteriormente mencionado previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

Con relación al decreto anteriormente mencionado es necesario establecer que la interpretación que debe darse para el caso específico de la pensión gracia en cuanto a la frase último año de servicios es que el mismo corresponde al año anterior a la adquisición del status pensional, es decir al del cumplimiento de los veinte (20) años de servicio docente en entidades de orden territorial y cincuenta (50) años de edad.

En consecuencia, no es viable la reliquidación de la pensión gracia a la fecha de retiro, pese a que los factores devengados en dicho año si se tengan en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión ordinaria, dado que la primera, como su nombre lo indica, es especial y tiene su propia reglamentación, de ahí a que si rige conforme a lo dispuesto por el legislador en todas disposiciones mencionadas en este marco jurídico.

### **CASO CONCRETO**

Teniendo en cuenta la situación jurídica planteada y el análisis normativo efectuado, procede el Despacho a analizar el caso concreto.

Se tiene que a la actora le fue reconocida pensión gracia mediante Resolución 002922 de 16 de febrero de 2000 (fl.81-83), tomando en cuenta los años de servicios prestados al Departamento de Bolívar del 29 de febrero de 1968 al 30 de abril de 1988 y como factores la asignación básica; de la misma resolución se desprende el status jurídico alcanzado por la actora el 16 de noviembre de 1996 al cumplir los 50 años exigidos por la norma para el reconocimiento de esta pensión.

Ahora bien, teniendo en cuenta el certificado expedido por la Asesora de la Tesorería del Fondo Educativo Departamental (fl.72) la actora en el último año de servicios percibió los factores relacionados así:

- Salario Básico
- Prima de Navidad
- Prima de Alimentación
- Auxilio de Transporte

De lo anteriormente expuesto es posible determinar que al momento del reconocimiento de la pensión gracia a la actora no fueron tenidos en cuenta todos los factores salariales percibidos por la misma en el último año de servicios los cuales debían ser relacionados y tomados como factor al momento de reconocer tal emolumento.

Por tanto considera el Despacho que le asiste razón a la demandante en su petición consistente en solicitar la reliquidación de la pensión gracia percibida y ordenará la declaratoria de nulidad del acto proferido por la entidad demandada mediante el cual negó tal solicitud.

Así pues como restablecimiento del derecho ordenará la inclusión de los factores no tenidos en cuenta, esto es, subsidio de transporte, prima de alimentación y con relación a la prima de navidad ordenará la doceava parte de la misma por ser percibida una sola vez en el año; toda la declaratoria tendrá efectos a partir del status jurídico obtenido por la actora.

De igual forma el Despacho ordena la indexación de la primera mesada reconocida aplicando el IPC vigente al momento del retiro del servicio de la actora, es decir de la obtención de status jurídico, teniendo en cuenta como fecha de retiro el mes de mayo de 1988 y el IPC referenciado para el año 1996; por tratarse esta pensión de una prestación periódica la indexación será mes por mes.

Teniendo en cuenta que la actora presentó su petición de reliquidación de pensión gracia a la entidad demandada el día 8 de junio de 2007 el efecto fiscal de estas declaraciones será a partir del 8 de junio de 2004 por prescripción trienal.

Respecto de la condena en costas, este Despacho sostenía la posición que se trataba de una sanción procesal determinada por la conducta de la parte vencida a lo largo del proceso, manteniendo el espíritu subjetivo del artículo 55 de la Ley 446 de 1998. En este orden, en aplicación de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° superior, el Juzgado se apartaba de lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA que dispone la condena en costas de manera objetiva en contra del vencido en el proceso, para corregir la regla de que en tratándose de responsabilidad, el juez debe valorar subjetivamente la actitud que determina la sanción<sup>6</sup>.

El anterior criterio, fue rectificado en la providencia de fecha 11 de septiembre de 2013<sup>7</sup>, en el entendido de que las costas procesales no constituyen una sanción o castigo para el vencido, sino que son una carga económica que se causa en el proceso por el simple hecho de impulsarlo, y que por criterios de equidad, debe sufragarla quien careció de la razón en el juicio.

---

<sup>6</sup> Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, sentencia del 24 de julio de 2013, expediente 13-001-33-33-002-2012-00139-00.

<sup>7</sup> Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, sentencia del 11 de septiembre de 2013, expediente 13-001-33-33-002-2012-00156-00. Actor: Diógenes Reinel Pérez contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Estas erogaciones económicas, son aquellos gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, tales como los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden en la noción de costas, los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

De este modo, el artículo 188 del CPACA establece que salvo en los casos donde se discute un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas atendiendo para efectos de liquidación y ejecución lo previsto en el Código de Procedimiento Civil; entendiéndose que procede aún cuando aquel sea desestimatorio.

En uso de dicha remisión, se tiene que los artículos 392 y 393 del CPC, regulan la condena y liquidación de las costas, de cuyo contenido se extrae que la parte vencida será condenada a su pago y que se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que la originó, indicando además el valor de las agencias en derecho, que serán incluidas en la liquidación. Seguidamente, se prevee el trámite para la liquidación en cabeza del Secretario que deberá hacerla, para la posterior aprobación por parte del juez.

Es evidente, que la condena cuando hubiere lugar a ella, incluirá el valor de las expensas causadas y acreditadas en el curso del proceso, y también, las agencias en derecho que serán fijadas por el juez al momento de dictar la sentencia.

Frente al primer supuesto, es claro que todos los conceptos económicos que comprenden las expensas, una vez se causan y se asumen usualmente son acreditados en la actuación, por lo que no habría mayor dificultad para sustentar su inclusión en la liquidación; no así, respecto de las agencias en derecho.

En efecto, el ejercicio de la profesión de abogado y la contraprestación que aplica por la gestión de intereses ajenos, es una situación que se encuentra regulada, al punto que la fijación de las agencias en derecho está limitada por lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en desarrollo de la facultad regulatoria concedida en el artículo 43 de la Ley 794 de 2003.

Es entonces, el Acuerdo 1887 de 2003, firmado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el que determina el monto de las agencias en derecho, atendiendo los criterios que se describen allí, y que son apreciados por el juez en cada caso concreto.

Para nuestro caso, observa el Despacho que el asunto juzgado corresponde a uno de primera instancia con cuantía, en donde se acogieron parcialmente las pretensiones de la demanda, cuyo éxito estuvo determinado por la presentación debida de la demanda y en gran parte, por la unificación de criterios que existe sobre el tema discutido por parte de la jurisprudencia. Así, atendiendo criterios de calidad y duración de la gestión profesional, la cuantía del proceso, el prestigio del abogado y la capacidad económica del demandante, el Despacho en aplicación del numeral 3.2.1 del artículo 6° del acuerdo citado fija como agencias en derecho el valor equivalente al 5% de las pretensiones concedidas, que serán a favor del abogado litigante, o del demandante en caso de que por fuera del proceso se halla pactado valor mayor, como quiera que corresponden al mismo concepto.

Pero este ejercicio profesional, además de estar regulado por lo que se mencionó, también permite el pacto de cuota litis para la fijación de honorarios, como quiera que no está prohibido.

Así, y considerando la costumbre dada en el ejercicio de la abogacía, el juez debe tener claro los aspectos puntuales que gobiernan los honorarios del abogado, pues bien pueden estar pactados con antelación como una participación del resultado del proceso, o estar sometidos a lo que sobre el particular ha fijado la autoridad administrativa judicial. En el primero de los casos, y en aras de que sean tenidos en cuenta deberá acreditarse con el respectivo contrato de prestación de servicios profesionales. En el segundo, o en el evento de que no se aporte el pacto aludido, se atenderá lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura.

En ese sentido, se ordenará la condena costas en un porcentaje del cinco por ciento (5%) de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 1887 de 2003, teniendo en cuenta que el caso bajo análisis ha sido amplia y suficientemente decantado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, además por cuanto de las etapas del proceso que el legislador ha previsto, sólo se llegó a la primera, esto es, a la audiencia inicial en la cual se dictó el sentido del fallo que se plasma en detalle en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO:** Declarar la nulidad de la Resolución 30630 de fecha 8 de julio de 2008 signada por el Gerente General de Cajanal EICE a través de la cual se negó la reliquidación de la pensión gracia de la señora Virginia Lozano de Pupo identificada con la C.C 33.119.837.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP con fundamento en el Decreto 2196 de 2009 a reliquidar la pensión gracia de la señora Virginia Lozano de Pupo identificada con C.C 33.119.837 de Cartagena aplicando el 75% del promedio mensual de los salarios devengados en el año anterior de servicio a la adquisición de status pensional, esto es 16 de noviembre de 1996; incluyendo los factores salariales; sueldo básico, subsidio de transporte, prima de alimentación y la doceava parte de la prima de navidad, con efecto a partir del status pensional anteriormente relacionado. De igual modo indexará la primera mesada reconocida aplicando el IPC vigente al momento del retiro de servicio de la actora, esto es mayo de 1988 y el valor del IPC de noviembre de 1996.

La presente reliquidación tendrá efectos fiscales a partir del 8 de junio de 2004 considerando la prescripción trienal de los derechos laborales.

De la liquidación efectuada, deberá pagar al demandante las diferencias causadas entre lo reconocido y lo reliquidado. Así mismo, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social realizará los descuentos por aportes correspondientes a aquellos factores que no hayan sido objeto de deducción legal.

Ahora, la suma de dinero que resulte de la condena anterior, es decir las diferencias, se ajustará al valor presente de acuerdo con la fórmula adoptada por el H. Consejo de Estado, según la cual:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de la diferencia pensional reajustada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, en este caso el del año 1996, por el índice vigente a la fecha en que el demandante

obtuvo el status pensional. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación de las diferencias deberá hacerse mes por mes.

**TERCERO:** Condenar en costas a la parte vencida del proceso, las que serán a favor de la parte demandante en la manera como quedó descrita en la consideración de esta sentencia. Por secretaría se liquidarán, y se computará en ellas, el 5% de las pretensiones concedidas a título de agencias en derecho.

**CUARTO:** Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho.

**QUINTO:** Por secretaría del Juzgado, una vez ejecutoriada esta sentencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de lo consignado por concepto de gastos ordinarios del proceso, déjense las constancias de las entregas que se realicen. Así mismo, expídanse las copias auténticas de la sentencia con nota de ser la primera que presta mérito ejecutivo, conforme al artículo 115 C.P.C.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**FRANCISCO JAVIER VIDES REDONDO**

Juez