

Cartagena de Indias D.T y C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-014-2016-00416-01
Demandante	IDALIDEZ VILLA MARTÍNEZ
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema	<i>Reconocimiento de pensión gracia- Se acredita la vinculación de la demandante con anterioridad al 31 de diciembre de 1980- Confirma sentencia de primera instancia.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión¹, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 26 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se concedieron las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA²

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ instauró demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

¹ Esta decisión se toma virtualmente 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.

² 44-49 cdno. 1

3.1.1. Pretensiones³

1. Se declare la nulidad absoluta de la Resolución RDP 019706 del 20 de mayo de 2015 expedida por la UGPP, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante.
2. Que se declare la nulidad absoluta de la Resolución RDP 035416 del 28 de agosto de 2015, con la cual se confirma la negativa respecto al reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante.
3. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la UGPP reconocer y pagar a la actora, la pensión de jubilación gracia a partir del 5 de octubre de 2007, fecha en la que adquiere el status pensional, en cuantía del 75% del promedio de lo percibido por concepto de salarios y factores devengados en el año anterior a la adquisición del status de jubilada, como son: sueldo básico, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de alimentación, auxilio de transporte, prima de grado, prima de clima y prima de escalafón.
4. Que se condene a la demandada a cumplir el fallo conforme lo establecen los arts 192 y 195 del C.P.A.C.A.
5. se condene a la UGPP a indexar la primera mesada pensional.
6. condenar a la UGPP al pago de intereses de mora, costas y agencias en derecho.

Los anteriores pedimentos se sustentan en los siguientes

3.1.2 Hechos⁴

Indica que, nació el 25 de octubre de 1953, cumpliendo 50 años de edad y 20 años de servicio en la docencia oficial el 05 de octubre de 2007.

Se vinculó a la docencia desde el 5 de octubre de 1979 hasta el 19 de junio de 2013, con vinculación nacionalizada, teniendo para el 5 de octubre de 2007 más de 20 años de servicio.

Afirma que radicó petición ante la UGPP el día 30 de enero de 2015, solicitando el reconocimiento de su pensión gracia, siendo negada por la

³ Fl. 44 cdno 1

⁴ Fl. 44 reverso y 45 cdno 1

13-001-33-33-014-2016-00416-01

entidad mediante Resolución RDP 019706 del 20 de mayo de 2015, bajo el argumento de que la actora no cuenta con los 20 años de servicio de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizado.

Interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión el cual fue resuelto a través de Resolución RDP 035416 del 28 de agosto de 2015, confirmando la negativa de reconocimiento.

3.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

- Arts. 1 y 3 Ley 114 de 1913
- Ley 60 de 1913
- Ley 4 de 1992
- Ley 115 de 1994
- Arts. 25, 53,58 y 150 num. 1 Constitución Política
- Art. 15 de la Ley 91 de 1989
- Arts. 25 y 27 Código Civil

Aduce que los actos demandados, desconocen que Colombia es un estado social de derecho y tiene como fin la efectividad de los derechos de su comunidad.

Vulnera la Ley 114 de 1913 toda vez que la misma consagra la pensión de jubilación gracia a los docentes como garantía constitucional del derecho a la seguridad social, extendiéndose en años posteriores a docentes de carácter departamental y, municipal que hubieren cumplido con los años señalados en la ley.

Que conforme a la Ley 91 de 1989, la vinculación de la demandante es de carácter departamental habiéndose expedido los actos de vinculación por el Departamento, por lo que no podría tenerse como un docente de carácter nacional.

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP⁵

La entidad accionada dio contestación a la demanda, manifestando que se opone a las pretensiones de la misma y tuvo como ciertos algunos hechos.

⁵ Folio 61-70 cdno 1

13-001-33-33-014-2016-00416-01

Adujo que los actos demandados se expidieron conforme a las normas aplicables, no habiendo demostrado la demandante el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia para docentes contemplada en la Ley 114 de 1913, especialmente los 20 años de servicios con vinculación nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, por otro lado que algunos actos de nombramiento indican que es docente nacional y otros que es docente nacionalizada.

Afirma que conforme a la Ley 114 de 1913 solo son válidas para su reconocimiento las vinculaciones departamentales o municipales, pero no las nacionales esto es, porque la partida presupuestal para el pago de los docentes de carácter territorial o nacionalizado es diferente a otros presupuestos del ente territorial. Por lo que no son admisibles los contratos de prestación de servicios ni las vinculaciones con colegios del orden nacional.

Propuso como excepciones las siguientes:

- Prescripción: la propone sobre aquellos derechos que no hayan sido reclamados por la actora en esta demanda.
- Inexistencia de la causa pretendi y cobro de lo no debido: aduce que no es la entidad encargada del reconocimiento de la pensión gracia cuando no se cumplen los requisitos.
- Falta de derecho para pedir: indica que al no cumplir los requisitos para su reconocimiento no habría suma alguna a adeudarle a la demandante, por cuanto no tiene derecho a dicha prestación.
- Buena fe: la propone con la convicción de haber actuado conforme a las normas que regulan la materia objeto de debate.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

Por medio de providencia del 28 de marzo de 2019, la Juez Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, accediendo a las pretensiones de la demanda.

El A-quo indicó que en el presente asunto se dan los presupuestos para conceder a la actora la pensión gracia que reclama, al cumplir con los

⁶ Folio 174-182 cdno 1

13-001-33-33-014-2016-00416-01

requisitos establecidos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, Ley 37 de 1993 y Ley 91 de 1989, pues se encuentra acreditado que se desempeñó como docente nacionalizado, ya que laboró antes del 31 diciembre de 1980, en dicha condición y cumplió los requisitos de edad, tiempo de servicios y buena conducta.

En cuanto al tipo de vinculación de la actora, determinó que conforme a los certificados expedidos por la Secretaría de Educación de Bolívar y allegados por la UGPP, se pudo evidenciar que la señora Villa era docente nacionalizada, que fue vinculada mediante Decreto del 1 de marzo de 1979, y los recursos para el pago de salarios provenían del situado fiscal.

Concluyó determinando que efectivamente la demandante cumplía con los demás requisitos exigidos como son la edad y buena conducta, los cuales no habían sido desestimados por la UGPP.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN⁷

Solicita se revoque la decisión de primera instancia, por no cumplir la actora con los requisitos establecidos en la norma, especialmente lo relacionado a los 20 años de servicios con vinculación nacionalizada con anterioridad a diciembre 30 de 1980.

Afirma que los actos demandados se encuentran debidamente motivados, y que los mismos obedecen a inconsistencias en los certificados aportados por la demandante, toda vez que el allegado por la Secretaría de Educación de Bolívar de fecha 16 de octubre de 2014, indica que la vinculación es de carácter nacional.

Aduce que de las pruebas aportadas, se logra evidenciar que los tiempos indicados no suman los 20 años de servicio para el reconocimiento de la prestación, toda vez que no acreditó estar vinculada antes del 30 de diciembre de 1980.

Indica que en el caso de la actora, se encuentra probado la edad de 50 años, al igual que la consagración y la buena conducta, sin embargo, no se encuentra demostrado ni en vía administrativa, ni judicial el requisito de tiempo de servicio departamental, distrital, municipal o nacionalizado, que

⁷ Folio 184-189 cdno 1

13-001-33-33-014-2016-00416-01

resulta más importante para adquirir el derecho, por cuanto la totalidad de su tiempo de servicio es de carácter nacional. Así mismo, considera que la actora solo acreditó 16 años, 2 meses y 25 días, los demás tiempos a partir de 1994 se deben desestimar por su vinculación nacional.

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda en comento, fue repartida a este Tribunal el 10 de julio de 2019⁸, por lo que 02 de octubre de 2019 se procedió a admitirla⁹, y se corrió traslado para alegar el 22 de noviembre de 2019¹⁰.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte accionada presentó alegatos solicitando la revocatoria del fallo apelado, (fols.12-17); la parte demandante y el Ministerio Público no realizaron actuación alguna en este término.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

5.2. Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico que se debe resolver es el siguiente:

¿Le asiste derecho a la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia?

⁸ Folio 3 cdno 2

⁹ Folio 5 cdno 2

¹⁰ Folio 9 cdno 2

13-001-33-33-014-2016-00416-01

De cara a lo anterior, se entrará a analizar

- ¿Si está acreditado una vinculación como docente antes de 30 de diciembre de 1980?
- ¿Si los tiempos laborados por la demandante a partir de 1994 hasta el año 2014 es de carácter nacional?
- ¿Si los docentes vinculados a una entidad territorial que se les cancela con el situado fiscal, deben considerarse empleados de carácter nacional?

5.3 Tesis de la Sala

La Sala al dar respuesta a los interrogantes planteados en el problema jurídico, concluye que se acreditó que la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ cumple con todos los requisitos exigidos para ser acreedora a la pensión de jubilación gracia, en especial lo relacionado con el tiempo de servicio con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y la vinculación de carácter nacionalizada.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Naturaleza jurídica de la pensión gracia.

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1º señaló:

“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.”

En otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio.

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas

13-001-33-33-014-2016-00416-01

normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales. Así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso que: *“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”*. La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la norma anterior, indicando que *“la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio”*; más adelante el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

Debe destacarse en esta instancia que, mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980; por lo que la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, limitó el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

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

2. Pensiones.

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 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.”

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.

13-001-33-33-014-2016-00416-01

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria¹¹.

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.
- Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
- Que observa buena conducta

Ahora bien, 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 Estado¹², 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:

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009

¹² 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.

13-001-33-33-014-2016-00416-01

“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:

"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."

En conclusión, para efectos de computar tiempos de servicio con miras al beneficio pensional, la norma no exige que deba existir continuidad en la labor con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, sino, que haya laborado

13-001-33-33-014-2016-00416-01

antes de dicha fecha, por lo que tales tiempos son acumulables con los laborados con posterioridad a la misma.

5.4.2. Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1° de la Ley 91 de 1989.

La ley 91 de 1989, estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y definió los tipos de vinculación del personal docente a saber:

“ARTÍCULO 1o. 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 1° 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 1° de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.¹³

PARÁGRAFO. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”

En esa misma línea, el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 señala:

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

En efecto, de los antecedentes normativos precitados se infiere que, la regulación aquí dispuesta implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.

¹³ Negrillas y subrayado para resaltar.

13-001-33-33-014-2016-00416-01

Luego, los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales, así como los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

5.4.3. Sentencia Unificada sobre la pensión gracia

Nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo, en reciente sentencia¹⁴, ha establecido reglas de unificación, específicamente en el tema de los docentes remunerados con dineros del situado fiscal, sistema general de participación o por los fondos educativos regionales, así:

“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

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

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

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, 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 nacionalizados¹⁵, 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

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14)

¹⁵ Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

13-001-33-33-014-2016-00416-01

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 presupuestal¹⁶; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

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

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

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

5.5 CASO CONCRETO

5.5.1 Hechos Probados

- Resolución No. RDP 019706 del 20 de mayo de 2015, mediante el cual la UGPP niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia de la actora (fols. 2- 4).
- Formato único para la expedición de certificados de salarios expedido por la Secretaría de Educación de Magangué (fols. 6-7).

¹⁶ Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

13-001-33-33-014-2016-00416-01

- Resolución No. RDP 035416 del 28 de agosto de 2015, mediante el cual la UGPP confirma la negativa de reconocimiento y pago de la pensión gracia de la actora (fols. 8- 10).
- Decreto 435 de marzo de 1979, mediante el cual se nombra a la señora Idalides Villa como docente de la Escuela Rural Mixta de Madrid-Magangué (fls. 12-13).
- Formato Único para la expedición de certificados de salarios expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar (fols. 14-15).
- Decreto 1136 del 17 de septiembre de 1981 expedido por la Gobernación de Bolívar, mediante el cual se nombra en propiedad a la demandante en la Escuela Rural Mixta del Contenido. (fols. 16-17)
- Copia del acta de fecha 30 de septiembre de 1981, en el que se posesiona a la demandante en la Escuela Rural Mixta del Contenido en el municipio de Pinillos (fol.18).
- Decreto 48 del 17 de enero de 1990 expedida por la Gobernación de Bolívar, *“Por el cual se incorpora el personal directivo- docente, docente y administrativo nacionalizado en los planteles nacionalizados que funcionan en el municipio de Pinillos”*, dentro de los cuales se encuentra la demandante en el cargo de directora en la Escuela Rural Mixta de El Contenido (fols. 19-27).
- Decreto No. 318 del 21 de febrero de 1997 expedida por la Gobernación de Bolívar, *“Por el cual se incorporan funcionarios docentes, directivos docentes a la planta de cargos de la Secretaría de Educación de Bolívar y se dictan otras disposiciones”* en el municipio de Tiquisio, dentro de los cuales se encuentra la demandante en el cargo de docente en la Escuela Rural Mixta de El Contenido (fols. 28-35).
- Resolución 736 del 7 de diciembre de 2000, *“Por medio de la cual se efectúan unas reubicaciones transitorias”* expedido por el Secretario de Educación de Bolívar, fue trasladada del municipio de Tiquisio a Magangué por razones de orden público en la zona (fols. 36-37).
- Formulario de información laboral de la demandante expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar (fols. 38-39 y 42).
- Formato Único para la expedición de certificados de salarios expedido por la Secretaría de Educación Municipal de Magangué (fol. 40-41).

13-001-33-33-014-2016-00416-01

- Cedula de ciudadanía de la señora Idalides Villa (fol. 43 y doc. 3 expediente administrativo).
- Certificados de información laboral de la actora (docs. 5-7 expediente administrativo).
- Certificado de factor salarial de la señora Idalides Villa (fol. Doc. 8 expediente administrativo).
- Certificados allegados por la Gobernación de Bolívar en el que se encuentra la historia laboral de la demandante, fecha de vinculación (fols. 130-133 y 158-161).

5.5.2 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

Los actos enjuiciados en el presente asunto son la: Resolución RDP 019706 del 20 de mayo de 2015 expedida por la UGPP, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante y, la Resolución RDP 035416 del 28 de agosto de 2015, con la cual se confirma la negativa respecto al reconocimiento y pago de la prestación.

En el caso concreto, la entidad demandada solicita se revoque la decisión de primera instancia, por no cumplir la actora con los requisitos establecidos en la norma, especialmente lo relacionado a los 20 años de servicios con vinculación nacionalizada con anterioridad a diciembre 30 de 1980. En cuanto a los demás requisitos, los encuentra demostrado. Respecto a este argumento, se permite la Sala resaltar que la jurisprudencia no establece como requisitos que el cumplimiento de los 20 años de servicios sea antes de la fecha antes mencionada, lo único que se exige es que haya prueba de la vinculación a esa fecha sin importar el tiempo.

Establecido cual es el material probatorio arimado, se entrará a revisar cada uno de los supuestos que deben reunirse de manera concurrente para el reconocimiento de la pensión gracia, así:

- **Haber cumplido 50 años**

De lo anterior se tiene que, la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ nació el 25 de septiembre de 1953; por lo que en la actualidad cuenta con 66 años de edad,

13-001-33-33-014-2016-00416-01

cumpliendo los 50 años en el año 2003. (fol. 43 y doc. 3 expediente administrativo).

- **Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.**

La parte demandada aduce no existir prueba en el expediente sobre la vinculación de la demandante antes del 31 de diciembre de 1980, sin embargo, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, encuentra esta Judicatura que la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ laboró para la Gobernación del Departamento de Bolívar, en virtud del nombramiento realizado Decreto 435 de marzo de 1979, mediante el cual se nombra a la señora Idalides Villa como docente de la Escuela Rural Mixta de Madrid-Magangué desde el 5 de febrero al 31 de marzo de 1979 (fls. 12-13).

Por otro lado, tal y como lo determina la A-quo, en la Resolución RDP 035416 del 28 de agosto de 2015 por medio de la cual la UGPP resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución que niega el reconocimiento de la pensión gracia objeto de esta demandada, indica que *“obra en el expediente administrativo certificado de la información laboral de la actora expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar de fecha 26 de diciembre de 2014, indicando que la señora Idalides Villa fue vinculada mediante Decreto 0371 del 135 del 01 de marzo de 1979, a partir del 5 de febrero hasta el 31 de marzo de 1979 en el cargo de docente con tipo de vinculación nacionalizado”*. Afirmación que fue reconocida en dicho acto administrativo y el cual no se puede desconocer en esta instancia judicial. Lo anterior se ratifica con el Decreto 435 que reposa a folios 12-13; en ese mismo sentido, a folio 14-15 del expediente, se encuentra un certificado expedido por la Secretaría de Educación de Bolívar de fecha 26 de diciembre de 2014 que corrobora lo anteriormente dicho y el cual no fue tachado por la parte apelante.

Posteriormente, fue nombrada mediante Decreto 1136 del 17 de septiembre de 1981 y posesionada con acta de fecha 31 de septiembre de 1981 expedido por la Gobernación de Bolívar, mediante el cual se nombra en propiedad a la demandante en la Escuela Rural Mixta del Contento. (fols. 16-18)

Mediante Decreto 48 del 17 de enero de 1990 expedido por la Gobernación de Bolívar, *“Por el cual se incorpora el personal directivo- docente, docente y administrativo nacionalizado en los planteles nacionalizados que funcionan en*

13-001-33-33-014-2016-00416-01

el municipio de Pinillos”, dentro de los cuales se encuentra la demandante en el cargo de directora en la Escuela Rural Mixta de El Contenido, en dicho acto administrativo se estableció que los salarios serían cancelados con cargo al presupuesto del Fondo Educativo de Bolívar (fols. 19-27).

A través del Decreto No. 318 del 21 de febrero de 1997 expedido por la Gobernación de Bolívar, “Por el cual se incorporan funcionarios docentes, directivos docentes a la planta de cargos de la Secretaría de Educación de Bolívar y se dictan otras disposiciones”, dentro de los cuales se encuentra la demandante en el cargo de docente en la Escuela Rural Mixta de El Contenido, en la misma se determina que los recursos serían del situado fiscal a cargo del Departamento de Bolívar, debido a que mediante Resolución 5295 de noviembre 15 de 1995 el Ministerio de Educación certificó al Departamento de Bolívar para que administrara el servicio educativo, haciéndole entrega el 14 de junio de 1996 pagados con recursos de la Ley 60/1993 en ese momento (fols. 28-35).

Finalmente, la Resolución 736 del 7 de diciembre de 2000, “Por medio de la cual se efectúan unas reubicaciones transitorias”, expedido por el Secretario de Educación de Bolívar, fue trasladada del municipio de Tiquisio a Magangué por razones de orden público en la zona (fols. 36-37).

Dichos tiempos de servicios se encuentran también acreditados en el proceso, en virtud de los certificados aportados por el Departamento de Bolívar¹⁷, conforme a la prueba de oficio decretada en audiencia inicial en el que se indica que la vinculación de la demandante fue NACIONALIZADA.

En ese orden de ideas, se tiene que la accionante ha acreditado los siguientes tiempos de servicio:

Entidad donde laboró	Institución Educativa	Fecha iniciación	Fecha terminación vinculación	Tiempo total
Gobernación de Departamento de Bolívar ¹⁸	Escuela Rural Mixta de Madrid-Magangué	05/02/1979	31/03/1979	0 años, 1 mes y 26 días

¹⁷ Doc. 38-39 y 42

¹⁸ Fols. 12-13 y 14-15

13-001-33-33-014-2016-00416-01

Departamento de Bolívar ¹⁹	Escuela Rural Mixta de El Contento	30/09/1981	25/07/1985	3 años, 9 meses, y 24 días
Departamento de Bolívar ²⁰	Escuela Rural Mixta de El Contento	17/01/1990	13/06/1996	6 años, 4 meses, y 25 días
Departamento de Bolívar ²¹	Escuela Rural Mixta de El Contento	14/06/1996	06/12/2000	4 años, 5 meses, y 22 días
Departamento de Bolívar ²²	Escuela Nueva el Contento	07/12/2000	28/11/2002	1 años, 11 meses, y 21 días
Departamento de Bolívar ²³	Institución Educativa Ladera de Madrid-Magangué	29/11/2002 ²⁴	19/06/2013 ²⁵	10 años, 6 meses, y 19 días
	TOTAL			27 años, 4 meses y 17 días

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la señora IDALIDES VILLA MARTÍNEZ cumple con los 20 años de servicios exigidos por la Ley 114/1903, por lo que la fecha de adquisición del status sería 02 de febrero de 2006.

No siendo otro los argumentos de la apelación que el anteriormente resuelto, esta Corporación procederá a confirmar la sentencia de primera instancia por encontrarse conforme a las reglas previstas por la jurisprudencia.

5.6. De la condena en costa.

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los art. 365 y 366 del CGP., esta Corporación condenará en costas a la parte vencida en ambas instancias, esto es, la UGPP, por no prosperarle el recurso aquí incoado.

¹⁹ Fol. 16-17

²⁰ Fol. 19-27

²¹ Fols. 28-35

²² Fols. 36-37

²³ Fol. 40-41

²⁴ Fol. 159

²⁵ Fol. 41

13-001-33-33-014-2016-00416-01

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 de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS a la UGPP, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 040 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



DIGNA MARIA GUERRA PICÓN