



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2023-06698-01
Demandante: CIRA LUZ SIERRA
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR Y OTRO
Referencia: SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – No procede estudio de fondo porque no se cumplió el requisito de relevancia constitucional / RELEVANCIA CONSTITUCIONAL – La demanda carece de carga argumentativa jurídica suficiente y coherente para discutir la razonabilidad de la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada; además, se pretende usar la tutela como instancia adicional del proceso de origen.

La Sala decide la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia del 11 de enero de 2024¹, proferida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

El 1º de noviembre de 2023, la señora Cira Luz Sierra, mediante apoderado, presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Bolívar y del Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena, con el objeto de que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, de igualdad y de acceso a la administración de justicia, que estima vulnerados con ocasión de la expedición de las sentencias del 30 de junio de 2022 y del 17 de marzo de 2023, mediante las cuales se negaron las pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 13001333300420200000100/01. Formuló las siguientes pretensiones (transcripción textual):

Tutelar mis Derechos Fundamentales AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD ANTE LA LEY, AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE

¹ Se advierte que, el 14 de marzo de 2024, el expediente ingresó al despacho de la magistrada ponente, para elaborar el correspondiente proyecto de sentencia.

JUSTICIA Y A LA PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES, por la vulneración a lo dispuesto en los artículos 29, 79, 80 y 228 de la Constitución Nacional, en un término no mayor a 48 horas de haber expedido el fallo, en los términos expuestos en las consideraciones generales de la presente acción de tutela.

1.- Declarar que la sentencia No. 77 del 30 de junio de 2022, emanada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena, y la sentencia No. 026 / 2023 de fecha 17 de marzo de 2023, emanada por el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar sala de decisión No. 7, vulnero lo dispuesto en los artículos 29 y 228 de la Constitución Nacional.

2.- Revocar el fallo No. No. 77 del 30 de junio de 2022, emanada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena, en el sentido de tutelar el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la igualdad de la señora CIRA LUZ SIERRA.

3.- Revocar el fallo No. 026 / 2023 de fecha 17 de marzo de 2023, emanada por el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar sala de decisión No. 7, que confirmó la sentencia No. 77 del 30 de junio de 2022, emanada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena, en el sentido de tutelar el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la igualdad de la señora CIRA LUZ SIERRA.

4.- Como consecuencia de lo anterior DEJAR SIN EFECTOS la sentencia No. 77 del 30 de junio de 2022, emanada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena, y la sentencia No. 026 / 2023 de fecha 17 de marzo de 2023, emanada por el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar sala de decisión No. 7, que denegaron las pretensiones de la demanda.

5.- ORDENAR al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena y al Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar sala de decisión No. 7, se pronuncien en una nueva providencia donde se valoren la totalidad de las pruebas decretadas y obrantes dentro del proceso de manera objetiva y racional evitando toda valoración tendiente a ser arbitraria, irracional y caprichosa, garantizando el debido proceso y el acceso a la administración de justicia y la igualdad de la señora CIRA LUZ SIERRA.

1.2. Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora narró que la señora Cira Luz Sierra ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento con el objeto de obtener el reconocimiento de la pensión gracia, que le fue negada por la UGPP mediante las Resoluciones RDP 022573 del 29 de julio de 2019 y RDP 030580 del 11 de octubre de 2019, bajo el argumento de que su vinculación como docente oficial fue del nivel nacional y no territorial o nacionalizada.

Mediante sentencia del 30 de junio de 2022, el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la accionante no cumple los requisitos para acceder a la pensión gracia, dado que no acreditó la vinculación territorial o nacionalizada por 20 años.

La providencia fue impugnada y el Tribunal Administrativo de Bolívar la confirmó

con sentencia del 17 de marzo de 2023.

1.3. Argumentos de la tutela

El apoderado de la accionante sostuvo que la tutela cumple con los requisitos generales de procedencia contra providencia judicial, en especial, el de relevancia, toda vez que el debate planteado es de contenido puramente constitucional.

Manifestó que la providencia cuestionada incurrió en los siguientes defectos:

Defecto fáctico. Las autoridades judiciales accionadas no valoraron debidamente las pruebas allegadas en su integridad.

Desconocimiento del precedente. Las demandadas no aplicaron la jurisprudencia que unifica el reconocimiento de la pensión gracia y dispone que el medio de prueba idóneo para determinar la clase de vinculación del docente es el acto administrativo de nombramiento, porque allí se determina a qué entidad prestó el servicio. Contrario a ello, se fiaron de una certificación expedida por una autoridad territorial, para concluir que la educadora tuvo vinculación nacional, y con fundamento en ello negaron el derecho pretendido.

Las providencias censuradas desconocieron la sentencia de unificación SUJ-11-S2 proferida por el Consejo de Estado el 21 de junio 2018, que fijó como regla jurisprudencial que, cuando los docentes son nombrados por autoridades territoriales, sin importar el tipo de financiación, se les debe categorizar como territoriales.

Violación directa de la Constitución. En suma, señaló que las autoridades accionadas vulneraron el artículo 29 Superior, dado que no respetaron las garantías propias del debido proceso.

2. Trámite impartido e intervenciones

2.1. Mediante auto del 3 de noviembre de 2023, el despacho sustanciador del proceso en primera instancia admitió la demanda, dispuso que aquel se notificara al magistrado Luis Miguel Villalobos Álvarez del Tribunal Administrativo de Bolívar y a la titular del Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena como autoridades accionadas; también a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, como tercera con interés.

2.2. El magistrado ponente de la providencia censurada señaló que no le asiste razón a la accionante, pues se impartió el trámite procesal pertinente y se realizó el análisis jurídico, fáctico y probatorio de los argumentos esgrimidos por la demandante. Agregó que se le dio oportunidad de ser escuchada, de controvertir los alegatos y pruebas en su contra y de solicitar la práctica de pruebas en los términos establecidos en la ley. Que, por tanto, no se violó el derecho al debido proceso.

De otra parte, sostuvo que, de conformidad con la certificación contenida en el Oficio N° AMC-OFI-0139183-2021 del 8 de noviembre de 2021, suscrito por el Subdirector Técnico de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias, quedó demostrado que la vinculación de la docente era nacional.

2.3. El apoderado de la UGPP² señaló que las autoridades accionadas no vulneraron derecho fundamental alguno, dado que la pensión gracia está consagrada únicamente a favor de los docentes que ostentan vinculación territorial o nacionalizada, lo cual no fue acreditado por la señora Cira Luz Sierra, según el análisis de fondo que se realizó en las providencias cuestionadas.

Agregó que la tutela es improcedente, toda vez que no cumple con los requisitos generales ni específicos para controvertir providencias judiciales, y desconoce la autonomía de las autoridades judiciales accionadas que profirieron las sentencias que se encuentran ejecutoriadas y, por ende, son inmodificables, sin que sea procedente reabrir el debate ya zanjado por el juez natural de la causa.

2.4. El Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena no rindió informe en esta oportunidad.

3. Fallo impugnado

La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de enero de 2024, declaró improcedente la acción de tutela, por incumplimiento del requisito de relevancia constitucional, por considerar que la accionante la utilizó

² Abogado Javier Andrés Sosa Pérez.

como un medio para revivir el análisis jurídico efectuado por el juez del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, como si este mecanismo fuera una instancia adicional al proceso ordinario.

En cuanto al supuesto precedente judicial desconocido, señaló que la parte actora no identificó cuál era la subregla que estima desconocida, y destacó que, si bien esta Corporación ha descartado que el origen de los fondos sea un criterio válido para determinar la naturaleza de la vinculación del docente, lo cierto es que sí ha estimado adecuado acudir a las certificaciones expedidas por la entidad para ese propósito (SUJ-11-S213 del 21 de junio 2018).

4. Impugnación

La accionante insistió en que las sentencias objeto de reproche vulneraron sus derechos fundamentales, con lo cual se satisface el requisito de relevancia constitucional, puesto que se cumplió con la carga argumentativa de los requisitos específicos de procedencia de la tutela: el defecto fáctico y el desconocimiento del precedente.

Afirmó que, pese a que en la demanda se indicó cuál es la regla jurisprudencial que se considera desconocida, el *a quo* no analizó debidamente ese cargo.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico

En los términos de la impugnación, corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo del 11 de enero de 2024, proferido por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, mediante el cual se declaró improcedente la solicitud de amparo.

La Sala, en primer lugar, deberá examinar si está acreditado o no el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional. Sólo en el evento de que se reúna esta exigencia y todos los demás requisitos generales, se analizará si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los defectos endilgados y, por ende, vulneraron los derechos fundamentales invocados por la accionante.

2. Análisis de la Sala

2.1. El requisito general de relevancia constitucional

En sentencia del 5 de agosto de 2014³, la Sala Plena de esta Corporación señaló que tiene como finalidad (i) proteger la autonomía e independencia judicial y (ii) evitar que el juez de tutela se inmiscuya en asuntos que le corresponde resolver a otras jurisdicciones. De ahí que, para determinar si una solicitud de amparo de tutela tiene o no relevancia constitucional, es necesario examinar dos elementos.

El primero de ellos consiste en que el actor cumpla su carga argumentativa, esto es, que justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta que para ello *«[n]o basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales»*.

El segundo hace referencia que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, toda vez que este valioso mecanismo de estirpe constitucional fue creado para proteger derechos fundamentales y no para que las partes de un proceso judicial ventilen sus discrepancias con las providencias que allí se dicten.

En resumen, el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional no se agota al señalar los derechos fundamentales vulnerados y que se identifiquen los defectos contra la providencia. Se requiere que la solicitud de amparo contenga (i) una carga argumentativa mínima y (ii) que no se utilice este instrumento como tercera instancia o instancia adicional a las establecidas por el legislador.

La tesis que viene de exponerse se ajusta al precedente⁴ reiterado de la Corte Constitucional que, de manera consistente y consolidada, sostiene que la acción de tutela no puede convertirse en una instancia adicional a los procesos ordinarios, ni en el escenario para discutir aspectos de mera legalidad, de índole patrimonial o la interpretación propia de los jueces naturales. De manera que este instrumento constitucional es inidóneo si lo pretendido es que el juez de tutela se adentre en

³ Expediente número: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴ Sobre este aspecto, pueden consultarse las sentencias SU-128 de 2021, T-131 de 2021, SU-103 de 2022 y SU-215 de 2022 de la Corte Constitucional.

juicios de corrección, de rectificación o de interpretación propios de cada especialidad.

3. Caso concreto y solución del problema jurídico

De entrada, tal como lo planteó el juez de tutela de primera instancia, la Sala advierte que la presente tutela deviene improcedente porque no cumple con el requisito de relevancia constitucional, dada su falta de carga argumentativa mínima.

En efecto, si bien la parte actora manifestó su desacuerdo con las decisiones proferidas por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar, e incluso identificó como causales específicas de procedibilidad el defecto fáctico, el desconocimiento del precedente y la violación directa de la Constitución, lo cierto es que no explicó con claridad suficiente en qué consiste la transgresión invocada.

En cuanto al defecto fáctico, se alega que la autoridad judicial incurrió en indebida valoración probatoria, sin embargo, a juicio de la Sala, no bastaba con señalar en abstracto que se presentó una equivocación en dicho análisis, sino que lo determinante era precisar cuáles fueron los medios de prueba valorados, explicar cómo esa valoración arrojó un resultado distinto y por qué la conclusión de los jueces estaba desprovista de cualquier rigor o fundamento, pero, en este caso, lo que se advierte es un descontento genérico con la decisión tomada en la sentencia cuestionada.

Así mismo, es menester mencionar que la valoración probatoria en nuestro sistema se encuentra gobernada por el principio de la sana crítica o de la apreciación razonada de las pruebas, actividad en la cual el fallador es libre de formarse su convencimiento sobre la verificación de los enunciados fácticos, a partir de un análisis conjunto e integral de los elementos probatorios, pero sujeto a las reglas de la lógica y de la experiencia, y no a una convicción arbitraria, caprichosa o al margen de lo que revelen los medios de prueba.

Esa tarea se logra cuando se motiva la decisión de manera racional con las pruebas que obran en el proceso e incluso, a partir de las deficiencias que en esa carga procesal de las partes advierta el sentenciador. Con todo, esa situación no exige el estudio individual o detallado de cada uno de los medios suasorios, salvo que se

echen de menos aquellos que incidan directamente en el sentido de la decisión, al punto que den lugar a una resolución distinta a la emitida, circunstancia que, como se vio, no se presenta en este caso.

Respecto del desconocimiento del precedente, lo expuesto en la demanda no cumple con la carga argumentativa exigida, pues la parte actora se limitó a identificar la providencia, sin precisar cuáles fueron los fundamentos fácticos que dieron lugar a la misma, ni identificar cuáles son las subreglas jurisprudenciales que se derivan de ella. Tampoco se ocupó de explicar por qué en este caso las autoridades judiciales accionadas estaban obligadas a aplicarlas para dar solución a la controversia planteada.

Lo mismo sucede con la violación a la Constitución alegada, dado que la parte actora se limitó a señalar que no se respetaron las garantías del debido proceso, pero no especificó en qué consistían las transgresiones invocadas.

Por consiguiente, lo manifestado por la solicitante no basta para considerar que se cumpla con el primer elemento del requisito de relevancia constitucional, puesto que resulta necesario que los señalamientos que se hagan en la demanda de tutela se sustenten razonablemente, a fin de que el juez cuente con los parámetros suficientes para decidir si una providencia judicial vulnera o no derechos fundamentales.

Conviene recordar que esta Corporación ha señalado que en la demanda de tutela el actor no puede conformarse con identificar de manera escueta alguna de las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, sino que es necesario que tal señalamiento se sustente amplia y razonablemente, que sea producto de un discernimiento y, por supuesto, que se aterrice al caso concreto. Como se sabe, detrás de las causales específicas de prosperidad que ha fijado la Corte Constitucional existen fuertes razones para limitar el uso abusivo y desmesurado de la acción de tutela contra las providencias judiciales⁵.

De otra parte, la Sala coincide con el *a quo*, en que el accionante pretende convertir este valioso mecanismo de protección de los derechos fundamentales en una instancia adicional del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2015, expediente No. 2015-00380-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

En efecto, de la lectura de la demanda se colige que la parte actora tiene un descontento general con las providencias objeto de reproche, porque en ellas se llegó a la conclusión de que la señora Cira Luz Sierra estuvo vinculada al servicio docente como educadora del nivel nacional, dado que así lo certificó la autoridad nominadora. En contraste, la demandante considera que la prueba idónea para acreditar el tipo de vinculación es el acto administrativo de nombramiento expedido por la autoridad distrital, el cual, según su dicho, concede a la servidora la categoría de docente territorial.

Sin embargo, del razonamiento efectuado por el juez natural de la causa de primera instancia, se encuentra con claridad la explicación de por qué la autoridad valoró el certificado contenido en el Oficio N° AMC-OFI-0139183-2021 del 08 de noviembre de 2021, suscrito por el Subdirector Técnico de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias, que hace constar que la vinculación de la educadora fue como docente nacional. Así lo explicó:

En este contexto, quien pretende el reconocimiento y pago de la pensión gracia deberá demostrar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley, entre los cuales se encuentra la prestación del servicio en planteles o instituciones educativas departamentales, distritales, municipales o nacionalizados. (...)

Ahora bien, en lo que respecta al tiempo de servicio y a la naturaleza del vínculo para acceder a la prestación graciosa, el Consejo de Estado ha precisado que las certificaciones que se emitan con tal fin, deben ser claras, completas y aptas para determinar el tiempo total trabajado, el cargo desempeñado por el docente, la jornada laboral, la clase de plantel donde se prestó el servicio y la vinculación del establecimiento educativo con la Nación o con una entidad territorial. Así señaló la mencionada Corporación:

«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 cuándo- 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» (Resaltado fuera del texto).

Esa misma corporación, en una decisión posterior señala:

“Es necesario precisar respecto de los certificados docentes para la pensión gracia, como ya se ha dicho por esta Subsección, estos pueden ser expedidos por los mismos directivos de los centros educativos donde trabajaron los educadores y en ellos deben establecerse con claridad el cargo desempeñado, la dedicación, la clase de plantel y el nivel de vinculación del centro educativo a las entidades públicas; dichos certificados servirán de base para expedir otros en forma correcta, tal como se verifica que ocurrió en el caso del demandante pues el Secretario General de la Alcaldía municipal de La Cruz (Nariño) certificó el lapso de trabajo incluyendo el periodo comprendido del 19 de enero de 1981 al 13 de julio de 1983 en el que el docente estuvo vinculado como interino en la Escuela Rural Mita de la Laguna7 ”. (Subrayado fuera del texto).

De lo anterior se colige, que las certificaciones que se expidan para acreditar el cumplimiento de los requisitos para obtener una pensión gracia deben ser precisas en cuanto a los datos fundamentales que deban ser acreditados por el interesado.

Frente al caso concreto, el Juzgado sostuvo:

Por un lado, afirma la actora que si bien el certificado de historia laboral expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, señala que el régimen de vinculación fue como docente NACIONAL, lo cierto es que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la plaza ocupada que es de carácter distrital, ya que su nombramiento en ningún momento fue efectuado por el Ministerio de Educación Nacional sino por la misma entidad territorial Distrito de Cartagena.

Por su parte, la demandada UGPP, considera que a lo largo del proceso, se probó suficientemente, con los certificados emitidos por la Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena, que la vinculación de la docente actora es de carácter NACIONAL y que en el mismo acto administrativo de nombramiento, a pesar de que fue emitido por la autoridad del ente territorial, se especificó que el mismo se realizó por voluntad del delegado del Ministerio de Educación Nacional, de manera que, al provenir los recursos para el pago de la docente, directamente de la Nación y no del ente territorial, no cabe duda de que se trata de una docente con la calidad de vinculación NACIONAL, y por lo tanto, a su juicio, no tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia que solicita.

Pues bien, para definir esta controversia, el Despacho acogerá las reglas establecidas en la sentencia de unificación SUJ-011 del 21 de junio de 2018, proferida por el Consejo de Estado, y al respecto, debe indicarse de entrada que los argumentos expuestos por la UGPP no son de recibo, como quiera que, tal como se expuso en la citada jurisprudencia no es dable inferir que los docentes adquieran la calidad de docentes nacionales por el simple hecho de que en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal; y tampoco por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

En efecto, la línea jurisprudencial traída por el Consejo de Estado en su sentencia de unificación, menciona que la prueba por excelencia para acreditar la calidad de docente territorial, es la 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.

En orden a resolver sobre el particular el despacho realizó un minucioso estudio de los documentos que se encuentran incorporados en el plenario, lo cual permitió concluir, que la vinculación que tenía la actora durante el periodo que estuvo laborando con el Distrito de Cartagena, era de carácter nacional.

Lo anterior, se puede extraer del Oficio N° AMC-OFI-0139183-2021 del 08 de noviembre de 2021, suscrito por el Subdirector Técnico de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias, en el cual certificó que el régimen de la docente Cira Luz Sierra es de carácter Nacional y manifestó que la naturaleza de dicha plaza docente no ha sido mutada sino que continúa igual.

Así mismo, dicha calidad se acreditó con el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historial Laboral de la señora Cira Luz Sierra, emitido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, en el que se observa que el régimen de pensiones de la docente es NACIONAL.

En ese orden de ideas, como quedó señalado anteriormente, al ser el certificado expedido por la autoridad territorial nominadora, la prueba por excelencia que acredita el tipo de vinculación, no existe duda para el Despacho de que la señora Cira Liz Sierra estuvo vinculada al Distrito de Cartagena como docente NACIONAL en la Institución Educativa Soledad Acosta de Samper-Sede Ana María Pérez de Otero desde el 25 de junio de 1994 hasta su fecha de retiro ocurrida el 02 de febrero de 2020, para un total de 15 años, 4 meses y 25 días.

En esa medida, si bien le fue certificado por el Departamento de Sucre como Docente NACIONALIZADA un tiempo de 04 años, 01 mes y 14 días, tenemos que el mismo no resulta suficiente para acceder a la pensión gracia deprecada. Lo que conduce al despacho a arribar a la conclusión de que debe negarse las pretensiones de la demanda, pues la docente demandante no logró acreditar el cumplimiento de uno de los requisitos exigidos para acceder a la pensión gracia, como lo es haber tenido una relación laboral de carácter territorial o nacionalizada por veinte (20) años.

Como puede verse, el Juzgado accionado aplicó la sentencia de unificación SUJ-011 del 21 de junio de 2018 y determinó que, si bien es cierto la prueba por excelencia para acreditar la calidad de docente territorial, es la copia de los actos administrativos en los que conste el vínculo, también lo es que, según esa jurisprudencia, dicha condición igualmente se puede demostrar con un certificado expedido por la autoridad nominadora, que dé cuenta de manera inequívoca del tipo de vinculación del docente oficial.

Contra la anterior decisión la accionante interpuso el recurso de apelación, insistiendo en que tiene derecho a la pensión gracia, por cuanto su vinculación durante el tiempo que estuvo al servicio de la Institución Educativa Soledad Acosta

de Samper -Sede Ana María Pérez de Otero- fue como docente municipal, dado que su nombramiento se efectuó por el alcalde mayor de Cartagena.

En segunda instancia, el Tribunal accionado apoyado en jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción, al analizar el caso concreto, expuso:

En el presente caso, pretende la accionante el reconocimiento y pago de una pensión gracia, al haber acreditado los requisitos de procedencia consagrados en la Ley 114 de 1913, y demás normas que rigen dicha prestación.

El A quo negó las pretensiones de la demanda, en razón a que la demandante no cumplió con uno de los requisitos exigidos para acceder a la pensión gracia, pues no acreditó tener una vinculación territorial o nacionalizada por veinte (20) años, toda vez que, del certificado expedido por el Distrito de Cartagena y del Formato de Historia Laboral de la actora expedido por el FOMAG, se pudo establecer que su vinculación con esa entidad territorial fue como docente de carácter nacional.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y el objeto de la apelación.

Como lo indicó el A quo, en el sub examine no existe controversia en cuanto al cumplimiento del requisito de la edad para adquirir el derecho a la pensión gracia -50 años de edad-, ni respecto a la buena conducta de la accionante, quedando acreditado que la demandante, nació el 20 de noviembre de 1953, por lo que en la actualidad cuenta con 68 años y según el certificado de antecedentes disciplinarios, observó buena conducta en su desempeño como maestra.

La discusión objeto de estudio radica en el requisito de los 20 años de servicios como docente nacionalizado, departamental o municipal; concluyendo el A quo que, al ser el certificado expedido por la autoridad territorial nominadora, la prueba por excelencia que acredita el tipo de vinculación, no existe duda que la señora Cira Liz Sierra estuvo vinculada al Distrito de Cartagena como docente NACIONAL en la Institución Educativa Soledad Acosta de Samper-Sede Ana María Pérez de Otero desde el 25 de junio de 1994 hasta su fecha de retiro ocurrida el 02 de febrero de 2020, para un total de 15 años, 4 meses y 25 días; y como docente nacionalizada solo acreditó un período de 4 años, 1 mes y 14 días.

Lo anterior es compartido por la Sala de Decisión en razón a que, como se indicó en el marco normativo expuesto, la prueba del tiempo de servicios y de la vinculación, debe contener datos puntuales sobre el tipo de nombramiento, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestó los servicios, su naturaleza, y los extremos temporales; a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados

Así las cosas, obra en el plenario Oficio N° AMC-OFI-0139183-2021 del 8 de noviembre de 2021, suscrito por el Subdirector Técnico de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias, en el cual certifica que el régimen de la docente Cira Luz Sierra es de carácter Nacional y manifiesta que la naturaleza de dicha plaza docente no ha sido mutada sino que continúa igual; información que guarda congruencia con los certificados laborales aportados por la demandante al plenario.

Por lo expuesto, esta Magistratura confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, en razón a que la demandante solo

logró acreditar como servicio docente nacionalizado un tiempo de 4 años, 1 mes y 14 días; no siendo posible tener en cuenta en el cómputo de este requisito los 15 años, 4 meses y 25 días laborados a partir del 25 de junio de 1994, porque como quedó plenamente demostrado, dicho tiempo fue laborado como docente de carácter nacional, incumpliendo el lleno de los requisitos exigidos por la ley para acceder a dicha prestación periódica.

Advierte la Sala que para resolver los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la señora Cira Luz Sierra, el Tribunal accionado se basó en las providencias proferidas por esta Corporación⁶, según las cuales «(...) *lo importante de la prueba del tiempo de servicios y de la vinculación, no es la denominación que se le dé, ni la forma que adopte, sino el contenido de los datos puntuales que ofrezca alrededor del tipo de nombramiento, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestó los servicios, su naturaleza, y por supuesto los extremos temporales; a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados*».

Esto lo llevó a avalar la tesis acogida por el *a quo*, particularmente el hecho de tomar el Oficio N° AMC-OFI-0139183-2021 del 8 de noviembre de 2021 como el medio de prueba determinante para establecer el tipo de vinculación que sostuvo la docente mientras fungió como educadora oficial.

Visto lo anterior, es claro que la presente solicitud de amparo deviene en improcedente, justamente porque busca revivir la discusión del proceso ordinario, en torno a si la señora Cira Luz Sierra cumple o no los requisitos exigidos por la ley para acceder a la pensión de jubilación gracia, en especial, si acredita el tiempo de servicios exigido (20 años) como docente oficial del nivel territorial o nacionalizado.

Aunado a ello, en criterio de la Sala, las consideraciones que sirvieron de fundamento a las decisiones censuradas resultan razonables y no merecen reproche alguno desde el punto de vista constitucional. El hecho de que la parte demandante no las comparta no significa que por ese motivo las autoridades hubieran incurrido en los defectos alegados, ni habilita al juez constitucional para reabrir el debate, convirtiendo la acción de tutela en una instancia adicional.

En suma, la solicitud de amparo deviene en improcedente, porque no satisface la exigencia de relevancia constitucional. La señora Cira Luz Sierra no cumplió con la carga argumentativa mínima y, además, busca revivir una discusión que ya fue

⁶ Sentencias del 19 de enero de 2006, radicado 6024-05, y del 25 de noviembre de 2021, radicado 76001- 23-33-000-2016-01786-01.

razonablemente decidida en las providencias censuradas, con el claro propósito de crear una instancia adicional. Por tanto, la Sala confirmará la decisión impugnada. Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. Confirmar la sentencia del 11 de enero de 2024, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. Notifíquese a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO. Por Secretaría General, **envíese** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Esta providencia fue discutida en sala de la fecha del encabezado y firmada electrónicamente mediante el aplicativo SAMAI. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha o dirigiéndose el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

