



Sentencia 06449 de 2018 Consejo de Estado

PENSION GRACIA - Marco normativo / PENSION GRACIA - Requisitos / VINCULACION - Docente territorial / DOCENTE TERRITORIAL - El tiempo laborado debe ser tenido en cuenta para reconocimiento del derecho pensional / PENSION GRACIA - Reconocimiento / CONDENA EN COSTAS - Revoca

[E] certificado de historia laboral citado en el acápite de pruebas, indica que la actora laboró como docente del orden territorial, en Bogotá D.C., en el nivel de básica secundaria desde el 1º de febrero al 30 de noviembre de 1979; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1980; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1981; del 7 de junio al 1º de diciembre de 1988; del 16 de enero al 3 de diciembre de 1989; del 22 de enero al 2 de diciembre de 1990; del 21 de enero al 2 de diciembre de 1991; del 20 de enero al 1º de diciembre de 1992; y, del 8 de febrero de 1993 al 5 de julio de 2014, por lo que se deben desestimar los argumentos de la alzada, según los cuales, la demandante no fue docente y que los tiempos fueron nacionales. En consecuencia, la Sala encuentra que el ejercicio de la profesión docente de parte de la actora con vinculación territorial por más de 20 años, está lo suficiente demostrada, pues las pruebas aportadas indican sin lugar a equívoco que se desempeñó como educadora desde el 1º de febrero de 1979.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / LEY 116 DE 1928 / LEY 37 DE 1933 / LEY 91 DE 1989

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

Rad. No.: 25000-23-42-000-2013-06449-01(3989-15)

Actor: CLEMENCIA RODRIGUEZ ESPINOSA

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL¹

Referencia: RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA - DOCENTE NACIONAL. FUNCIONES COMPATIBLES - MANERA IDÓNEA DE ACREDITAR TIEMPOS DE SERVICIOS.

Decide la Sala² el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió a las súplicas de la demanda, encaminadas al reconocimiento de una pensión gracia.

I. ANTECEDENTES

1.1 Pretensiones.

La señora Clemencia Rodríguez Espinosa, a través de apoderado especial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad de las Resoluciones No. RDP 006072 del 23 de julio de 2012, por la cual la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la U.G.P.P. le negó el reconocimiento de una pensión gracia, y la RDP 012055 del 18

de octubre de 2012 suscrita por la misma autoridad, que confirmó el acto negatorio al resolver el recurso gubernativo de reposición.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la parte actora que se ordene a la demandada, reconocerle y pagarle una pensión gracia, incluyendo todos los factores devengados y pagados en el año inmediatamente anterior al cumplimiento del estatus; que las sumas de dinero que resulten de la condena, sean indexadas a valor presente, que el fallo sea cumplido en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

1.2 Hechos.

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resumirá de la siguiente manera la situación fáctica de la demandante así:

Señaló que nació el 28 de febrero de 1959, y se desempeñó como docente territorial en el Distrito de Bogotá, del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1979; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1980; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1981; del 7 de junio al 1º de diciembre de 1988; del 16 de enero al 3 de diciembre de 1989; del 22 de enero al 2 de diciembre de 1990; del 21 de enero al 2 de diciembre de 1991; del 20 de enero al 1º de diciembre de 1992; y, del 8 de febrero de 1993 al 19 de agosto de 2006, totalizando más de 27 años de servicio.

Sostuvo, que el 28 de enero de 2009, y al estimar que cumplía con los requisitos para que le fuera reconocida la pensión gracia, el 17 de mayo de 2012, la solicitó a la U.G.P.P., no obstante, el derecho le fue negado al considerarse que al 31 de diciembre de 1980, no se encontraba vinculada en la docencia oficial y que los tiempos de servicio contenidos en la certificación del 28 de marzo de 2012 expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., no se tendrían en cuenta porque no se acompañaron de la copia auténtica del acto administrativo de nombramiento y acta de posesión para dichas fechas.

Agregó que frente a la negativa por parte de la U.G.P.P., interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto al confirmarse el acto principal.

1.3 Normas vulneradas y concepto de violación.

La parte demandante citó como disposiciones violadas las siguientes:

Los artículos 2º, 13, 25, 53, y 58 de la Constitución Política; Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; Ley 37 de 1933; ley 43 de 1975; Ley 91 de 1989; Decreto 2277 de 1979; Código Civil, y Código Sustantivo del Trabajo.

Señaló, que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, al desempeñarse como docente territorial vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 al Distrito de Bogotá, acumulando más de 20 años de servicio en la docencia oficial y 50 años de edad al tiempo de la solicitud.

1.4 Contestación de la demanda.

La parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, afirmando que la demandante no cumple con los requisitos establecidos en la Ley 91 de 1989, esto es, haber servido en la docencia oficial de carácter departamental, distrital, municipal o nacionalizada, con una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y porque acreditó tiempos del orden nacional que no son computables para efectos del reconocimiento de la pensión gracia.

1.5 La sentencia de primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante sentencia del 11 de septiembre de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos acusados, y en consecuencia ordenó a la U.G.P.P. a reconocerle a la demandante una pensión gracia con la inclusión de los factores salariales devengados en el año anterior a la obtención del estatus, con efecto fiscal a partir del 17 de mayo de 2009, por prescripción trienal, y condenó en costas a la parte vencida.

Para lo anterior, y luego de hacer un recuento y análisis de la normatividad relacionada con la pensión gracia, encontró que mediante certificados del 30 de julio de 2012 y del 5 de julio de 2014 expedidos por Secretaría de Educación de Bogotá D.C., se demostró que la accionante laboró como docente territorial por un total de 27 años y 26 días, concluyendo así que cumplía con todos los requisitos para adquirir la pensión gracia.

En cuanto al fenómeno jurídico de la prescripción, el *a quo* teniendo en cuenta que el 28 de enero de 2009 la actora adquirió el estatus, que agotó la vía gubernativa el 17 de mayo de 2012, y que presentó la demanda el 20 de noviembre de 2013, declaró prescritas las mesadas causadas antes del 17 de mayo de 2009.

Finalmente agregó que no condenaría en costas, pues la parte demandante no las solicitó.

1.6 Recurso de apelación.

La U.G.P.P., interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando que se revoque y en su lugar se nieguen las pretensiones, al considerar que la actora no tiene derecho a la pensión gracia; pues de conformidad con la certificación de tiempos de servicio no se desempeñó en el cargo de docente antes del 31 de diciembre de 1980, y que en su juicio los tiempos correspondientes a los años 1988 a 1993 son del orden nacional.

De otra parte, cuestionó que se le condenaba en costas, a pesar de que la sentencia en la parte considerativa, expresamente indicara que no habría lugar a ellas al no haberse solicitado en la demanda, y sin embargo, en el resuelve se impusieron al vencido.

1.7 Alegatos en segunda instancia.

La parte demandante presentó alegatos de conclusión, indicando indicó que la actora se vinculó al magisterio oficial el 1º de febrero de 1979, y que de acuerdo con lo establecido en la Ley 43 de 1975, quedó inmersa dentro del proceso de nacionalización de la educación en Colombia, asistiéndole el derecho a la pensión gracia al no perder el vínculo territorial, debido que los actos de nombramiento fueron expedidos por autoridad distrital.

La parte demandada reiteró los argumentos contenidos en la apelación.

El Ministerio Público, no rindió concepto en la causa.

Agotada como se encuentra la instancia, sin observar causales de nulidad que invaliden lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto, para lo cual se tiene en cuenta las siguientes,

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.

2.1 Problema Jurídico.

De acuerdo con los cargos formulados en el recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si para el reconocimiento de la pensión gracia, es posible computar tiempos ejercidos en cargos ajenos a la docencia oficial, y de igual modo con vinculación nacional.

Para resolver lo anterior, la Sala analizará, el contexto normativo de la pensión gracia, y a qué actividades o cargos le es inherente, para abordar el análisis del caso concreto.

2.2 Contexto normativo de la pensión gracia.

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913³ para los educadores que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales del orden territorial o nacionalizado, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observando buena conducta. Esta prestación es compatible con la pensión de jubilación.

Así, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos⁴:

«El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe «Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...». (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.» (Negrillas fuera de texto original).

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, con el valor coercitivo que ello implica, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

En este orden, es preciso tener en cuenta, que la Ley 91 de 1989 (por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), señaló en su artículo 15 que:

«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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.»

De lo anterior, se infiere que el derecho a la pensión gracia lo mantienen los docentes nacionalizados y territoriales que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal.

Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.

De manera reiterada y pacífica la jurisprudencia de la sección segunda del Consejo de Estado viene prohijando que la vinculación como docente nacional no se puede computar para efectos de la pensión gracia, y en esa línea esta Sala en la sentencia de 17 de noviembre de 2016⁵, dijo:

«Sobre los tiempos nacionales.

(...)
La ley 114 de 1913 que creo la pensión de los docentes, estableció una serie de requisitos para acceder a la misma, entre los cuales dispuso en el numeral 3º del artículo 4º, que el docente debe demostrar que ni recibe ni ha recibido pensión o recompensa nacional.

“Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: (...)

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.”
(Resalta la Sala)

El artículo 1º de la Ley 91 de 1989⁶ clasificó a los docentes para efectos de las prestaciones económicas, como territoriales, nacionales y nacionalizados.

“Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

1. Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.
2. 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.
3. 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.»

Por ultimo concluyó:

«Queda claro entonces, que no se ha establecido como requisito para acceder a la pensión gracia, que el docente deba estar vinculado el día 31 de diciembre de 1980, es decir, solo es necesario que haya prestado sus servicios como docente antes del año 1981 en instituciones territoriales o nacionalizadas, sin que se puedan computar tiempos de servicio de carácter nacional, pues la finalidad principal de la pensión gracia, es reconocer a aquellos docentes un beneficio económico para equilibrar los ingresos percibidos entre éstos y los docentes nacionales, ante el déficit fiscal en que se encontraban los entes territoriales para cubrir el pago por la prestación de los servicios al magisterio.» (Negrilla fuera de texto original).

Así mismo, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 27 de abril de 2016⁷ expresó con base en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 de la Sala Plena de la misma Corporación, que no serán computables los tiempos de servicio ejercidos en planteles nacionales ni aquellos que provengan de nombramientos efectuados por el Gobierno Central, indicando al respecto que:

«2.3.2. De la vinculación del personal docente.

En lo que respecta a las modalidades de vinculación del personal docente, la Ley 29 de 1989 consagró la descentralización administrativa en el sector de la educación, y dispuso que:

“Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. (...)

Parágrafo 1º.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon. (...)

Artículo 10º.- Los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, asumirán temporalmente las atribuciones contenidas en el artículo anterior cuando financiera y/o administrativamente un municipio no pudiera asumir tal responsabilidad.

Una vez superadas las limitaciones financieras y/o administrativas previa solicitud del Alcalde, el Ministerio podrá mediante Resolución trasladar tal competencia.” (...)

De tal manera y de conformidad con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales, departamentales o nacionalizados. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.» (Negritas fuera de texto original).

Se concluye, que los beneficiarios de la pensión gracia serán aquellos docentes cuya vinculación sea territorial y/o nacionalizada, descartando de esta forma aquellas del orden nacional, porque provengan directamente del Gobierno Nacional.

Lo anterior constituye un referente inequívoco que no cambió al clarificarse la compatibilidad de la pensión gracia con la de jubilación contemplada en la Ley 91 de 1989, pues la ley fue diáfana en que los demás requisitos para su reconocimiento debían acreditarse, es decir, la prestación efectiva en la docencia territorial o nacionalizada por espacio de al menos 20 años y 50 años de edad.

De otra parte, debe considerarse que el Decreto Ley 2277 de 1979, Estatuto Docente, "Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente" 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.»

A su vez, el decreto en mención en sus artículos 26, 32 y 35, señala la definición de la carrera docente, quienes tienen carácter docente y cuales se comprenden como cargos administrativos así:

«ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN. La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente.

Artículo 32. CARÁCTER DOCENTE. Tienen carácter docente y en consecuencia deben ser provistos con educadores escalafonados los cargos directivos que se señalan a continuación, o los que tengan funciones equivalentes:

- a) Director de escuela o concentración escolar;
- b) Coordinador o prefecto de establecimiento;
- c) Rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media;
- d) Jefe o director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos;
- e) Supervisor o inspector de educación.

ARTÍCULO 35. CARGOS ADMINISTRATIVOS. Los cargos directivos de la educación oficial no previstos en el artículo 32 tienen carácter administrativo y sus titulares se registrarán por las normas aplicables a los demás empleados públicos.» (Negritas y subrayas fuera de texto original)

La anterior regulación, permite identificar qué cargos se categorizan como docentes, entre ellos los directivos docentes, y aquellos que se contemplan como empleos administrativos; siendo importante mencionar, que para la jurisprudencia de ésta sección⁸ ha señalado también de manera tranquila que solo los docentes y directivos docentes tienen derecho a la pensión gracia si cumplen con los requisitos de vinculación en tales roles antes del 31 de diciembre de 1980, con naturaleza territorial o nacionalizada, acumulan 20 años de servicio y 50 de edad.

2.3 De lo probado en el proceso y caso concreto.

Del material probatorio recaudado dentro del presente proceso, se acredita lo siguiente:

Que la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, nació el 28 de enero de 1959⁹.

Que a través de Decreto No. 0383 del 24 de mayo de 1988 «Por el cual se vincula Personal Docente en algunos Establecimientos Educativos del Distrito Especial de Bogotá»¹⁰, el Alcalde Mayor de Bogotá nombró a la actora como docente en el Colegio Félix Restrepo en la especialidad de orientación.

Que por medio de Resolución No. 0213 del 31 de enero de 1990, «Por la cual se vincula personal en calidad de maestros temporales en algunos establecimientos del Distrito Especial de Bogotá»¹¹, el Alcalde Mayor de Bogotá nombró a la actora como docente temporal.

Que a través de Resolución No. 202 del 1º de febrero de 1993¹², el Alcalde Mayor de Bogotá nombró a la accionante como docente de tiempo completo en el Distrito Capital.

Que mediante certificado del 5 de julio de 2014¹³ suscrito por la Secretaría de Educación del Distrito Capital, se informó que la demandante laboró como docente territorial en el nivel Básica Secundaria, desde el 1º de febrero al 30 de noviembre de 1979; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1980; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1981; del 7 de junio al 1º de diciembre de 1988; del 16 de enero al 3 de diciembre de 1989; del 22 de enero al 2 de diciembre de 1990; del 21 de enero al 2 de diciembre de 1991; del 20 de enero al 1º de diciembre de 1992; y, del 8 de febrero de 1993 al 5 de julio de 2014, precisándose los siguientes aspectos puntuales: «Tipo de vinculación territorial, y como docente».

En este particular, la U.G.P.P. quien funge como apelante en esta instancia, asegura que la demandante no estuvo vinculada como docente antes del 31 de diciembre de 1980, y que además, sin dar mayor explicación, los tiempos registrados de 1988 a 1993 tal como fueron analizados en la vía gubernativa son del orden nacional.

Frente a tales supuestos, no cabe duda que la pensión gracia es una dádiva reservada de manera exclusiva por el legislador para los docentes territoriales y los que posteriormente se nacionalizaron en virtud de la Ley 43 de 1975, entre los años 1976 y 1980, justificada en que sus ingresos eran inferiores a los de sus pares nacionales. A éste beneficio, tal como quedó analizado, también pueden acceder los directivos docentes, al tratarse de cargos que hacen parte de la profesión de educador.

En resumidas cuentas, ni los docentes nacionales, ni quienes ocupan cargos de índole administrativo dentro del sector educativo, tienen derecho a la pensión graciosa.

Sin embargo, la Sala después de analizar las pruebas antes referidas, puede concluir que en efecto se dio la prestación del servicio de la actora como docente territorial desde el 1º de febrero de 1979, tal como se refleja en el certificado de historia laboral indicado en el inciso anterior, por lo que contrario a lo manifestado por el apelante, el vínculo al servicio del magisterio oficial si ocurrió dentro del límite temporal previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, esto es, 31 de diciembre de 1980, y en funciones de educador.

En este particular, debe señalarse que si bien la manera idónea de probar la efectiva prestación de un servicio como empleado público es el acto de nombramiento y la posesión, para efectos de la pensión gracia, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta sección, también puede hacerse con certificados expedidos por autoridades competentes que indistintamente de su denominación, ofrezcan certeza sobre el cargo ocupado, plantel educativo, su nivel, naturaleza de la vinculación, y duración.

Al respecto, desde el año 2006, se tiene claro que:

«(...) 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 pensión¹⁴.»

Esta línea, ha sido mantenida por la Sala, destacándose las siguientes consideraciones:

«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 Laguna¹⁵.»

Entonces, 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 prestará 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.

Así las cosas, el certificado de historia laboral citado en el acápite de pruebas, indica que la actora laboró como docente del orden territorial, en Bogotá D.C., en el nivel de básica secundaria desde el 1º de febrero al 30 de noviembre de 1979; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1980; del 1º de febrero al 30 de noviembre de 1981; del 7 de junio al 1º de diciembre de 1988; del 16 de enero al 3 de diciembre de 1989; del 22 de enero al 2 de diciembre de 1990; del 21 de enero al 2 de diciembre de 1991; del 20 de enero al 1º de diciembre de 1992; y, del 8 de febrero de 1993 al 5 de julio de 2014, por lo que se deben desestimar los argumentos de la alzada, según los cuales, la demandante no fue docente y que los tiempos fueron nacionales.

En consecuencia, la Sala encuentra que el ejercicio de la profesión docente de parte de la actora con vinculación territorial por más de 20 años, está lo suficiente demostrada, pues las pruebas aportadas indican sin lugar a equivoco que se desempeñó como educadora desde el 1º de febrero de 1979, con lo cual se validan las razones que tuvo el Tribunal de primera instancia para acoger las súplicas de la demanda, y por ello, se confirmará la sentencia en cuanto al fondo del asunto se refiere.

2.4 Costas procesales.-

Respecto de las costas, debe señalarse que son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, y que se representan en 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 expensas. Así mismo, se comprenden en esta noción, los honorarios de abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

De esta manera, 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 normatividad procesal civil.

En uso de dicha remisión, se tiene que los artículos 365 y 366 del CGP, 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 prevé el trámite para la liquidación en cabeza del Secretario que deberá hacerla, para la posterior aprobación por parte del juez.

Sin embargo, la jurisprudencia de la sección segunda¹⁶ en dicha temática ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

En el caso, la Sala observa que el *a quo*, simplemente manifestó que no había lugar a imponer costas porque no habían sido pedidas en la demanda, sin embargo, en la parte resolutive condenó al vencido a sufragarlas; poniéndose de presente que no hubo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echándose de menos además, alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandada, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho a la réplica y contradicción, haciendo manifestaciones útiles para el esclarecimiento del caso. Por ello, se revocará este aparte de la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR CON MODIFICACIÓN la sentencia del 11 de septiembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Clemencia Rodríguez Espinosa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para el reconocimiento de su pensión gracia, EXCEPTO el NUMERAL QUINTO que se REVOCA, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Por la Secretaría de la Sección Segunda, regresar el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEJUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Relatoría: JORM/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 En adelante UGPP

2 Según informe secretarial, ingreso al Despacho el 3 de junio de 2016, folio 319.

3 “Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”

4 Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

5 Rad. 2114-2016, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

6 *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*

7 Con ponencia del doctor Gabriel Valbuena Hernández, y radicación 3075-14.

8 Al respecto, consultar sentencias del 15 de septiembre de 2016, Exp. 3633-14 Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez; y del 6 de abril de 2017, Exp. 2341-15 con ponencia del Consejero César Palomino Cortés.

9 Folio 133.

10 Folios 205-211.

11 Folios 212-215.

12 Folios 216-220.

13 Folio 178 a 179.

14 Sentencia del 19 de enero de 2006, Expediente 6024-05, Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro.

15 Sentencia del 14 de noviembre de 2015, expediente 2636-2014, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

16 Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 10:48:49