



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil dieciocho (2018)

Radicado	: 150012333000201400145 01
No. Interno	: 4426 – 2016
Demandante	: ANA JOSEFA SEPULVEDA VELANDIA
Demandado	: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Medio de Control	: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Tema : Pensión Gracia

Segunda Instancia – Ley 1437 de 2011

Se desata el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá, negó las pretensiones de la demanda promovida por Ana Josefa Sepúlveda Velandia contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

Ana Josefa Sepúlveda Velandia, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de

¹ **“ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

(...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (...).”

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de las Resoluciones RDP 006523 del 27 de julio de 2012, RDP 012865 del 23 de octubre de 2012 y RDP 013140 del 24 de octubre de 2012, a través de las cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación y resolvió los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada, para que le reconozca y pague una pensión gracia de jubilación en cuantía equivalente al 75% del salario básico y demás factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos legales. De la misma forma, se le condene a los reajustes y demás beneficios consagrados en la ley desde la fecha de adquisición del estatus de pensionada, se incorpore los ajuste de valor, conforme al índice de precios al consumidor conforme lo autoriza el artículo 187 CPACA, se le reconozca y pague los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, junto el pago de los intereses moratorios que se devenguen a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, conforme al artículo 192 del CPACA y se condene en costas a la entidad demandada.

1.1. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis son los siguientes:

Adujo que la demandante nació el 11 de enero de 1953 y se vinculó al magisterio en el municipio de Soata (Boyacá), a partir del 25 de abril de 1972 hasta el 20 de julio de 1980, posteriormente en el municipio de Tipacoque (Boyacá) desde el 8 de julio de 1999 hasta el 30 de noviembre de 2011.

Sostiene que el 11 de noviembre de 2012, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación, de conformidad con lo establecido en la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. Mediante Resolución RDP 006523 del 27 de julio de 2012, la UGPP negó el reconocimiento de la prestación social aludida, decisión que fuera confirmada mediante Resoluciones RDP 012865 del 23 de octubre de 2012 y RDP 013140 del 24 de octubre de 2014.

1.2. Normas violadas

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913, 3 y 6 de la Ley 116 de 1928, 3 del Decreto Ley 2277 de 1979, Decreto 01 de 1976 y 15 de la Ley 91 de 1989.

2. Contestación de la demanda

El apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos (ff. 82 a 89 del expediente):

Manifestó que los actos administrativos demandados fueron expedidos con estricta sujeción a los parámetros administrativos demandados y fueron proferidos con estricta sujeción a los parámetros de ley, lo cual implica que las decisiones tomadas no presentan error que dé lugar a declaratoria de nulidad.

Sostuvo que los tiempos de servicio aportados entre el 8 de julio de 1999 hasta el 30 de noviembre de 2011, corresponden a una vinculación de tipo nacional, no siendo posible computarlos para el reconocimiento de la prestación reclamada. Afirmó que si bien fueron certificados por la Secretaría de Educación Departamental, por corresponder a una nueva vinculación, los mismos se deben considerar para todos los efectos como nacionales, de tal forma, que el accionante no reúne las condiciones que le permiten ser acreedor a la pensión gracia, por no acreditar el requisito de 20 años de servicio prestados como docente de carácter territorial.

Aseveró que conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por haberse vinculado con posterioridad al 1 de enero de 1990, se tiene como docente nacional, motivo por el cual no le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 114 de 1913, y en consecuencia se niega el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, y los tiempos acreditados con anterioridad sumas menos de 20 años de servicios.

Así mismo argumentó que no se documenta dentro del expediente, la fuente de financiación de los recursos con los cuales se cancelaron los salarios del docente, es decir, no existe la certeza que al docente sus salarios le fueron cancelados con recursos propios o percibió ingresos provenientes de la Nación, en cuyo caso se tornaría improcedente el reconocimiento de la pensión gracia.

Propuso las excepciones de Inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales y la prescripción de mesadas.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de sentencia proferida el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), negó las pretensiones de la demanda. Sostuvo que revisado el material probatorio allegado al expediente y establecido el marco normativo aplicable a la pensión gracia, se pudo establecer que la actora para la fecha en que reclamó la prestación, tenía más de 20 años de servicio docente y con vinculó como docente en propiedad nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980, por lo que cumple con tales presupuestos.

No obstante lo anterior, sostuvo que para *“la Sala la ausencia de soporte documental que acredite fehacientemente su manifestación, pues no allegó elemento probatorio alguno que así lo demuestre.”* Y a reglón seguido manifestó, que obra

en el expediente que los salarios cancelados a la actora fueron con recursos del situado fiscal así como constancia en la cual se advirtió, que el municipio de Tipacoque no ha efectuado ningún pago por concepto de salarios con recursos propios a la accionante, por lo anterior concluyó que la demandante recibió otra recompensa de carácter nacional, por lo que no puede ser beneficiaria de la pensión gracia.

Por último, condenó en costas y agencias en derecho a la parte demandante conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

4. Recurso de apelación

El apoderado de la demandante formuló recurso de apelación en contra de la sentencia, con las siguientes consideraciones (ff. 151 a 154 del expediente):

Solicitó revocar la sentencia del 29 de julio de 2016, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda inherentes al derecho a la pensión gracia y en su lugar se ordene el reconocimiento de la prestación social solicitada.

Sostuvo que el juez de primera instancia, llegó a la errónea conclusión de que el tiempo comprendido entre el 8 de julio de 1999 al 30 de noviembre de 2011, corresponde a una vinculación de orden nacional, en atención al origen de los recursos con que fueron cancelados los salarios. Al respecto dijo, que si bien la fuente de los salarios corresponde al Sistema General de

Participaciones, ello no desvirtúa la forma de vinculación nacionalizada, en razón a que la financiación responde al proceso de nacionalización de la educación, el cual no puede ser alegado para desconocer las legítimas expectativas de derecho de los docentes que se vincularon en fecha anterior al 31 de diciembre de 1980.

Aludió que no le es dable desconocer el carácter de nacionalizado de la vinculación comprendida entre 1999 a 2011, afirmando para ello que la simple expedición por parte de la entidad territorial, no es suficiente para acreditar a vinculación. Es obligación del Despacho analizar todos los documentos aportados y en caso de duda hacer uso de las facultades oficiosas en aras de esclarecer los supuestos de hecho y de derecho reclamado, no le es dable inferir que la vinculación de la demandante es de carácter nacional.

Argumentó que el *a quo* excedió la facultad de interpretación al concluir que la vinculación de la demandante, es de carácter nacional, cuando se demuestra que no existió relación laboral, en la medida en que no fue nombrada por el Ministerio de Educación Nacional

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Luego de analizar un estudio respecto del régimen de transición y la jurisprudencia relativa al tema, manifestó que las pretensiones de la demanda no se encuentran llamadas a prosperar para el caso de la demandante, y en caso de que prosperarán en la condena de la misma, se debe excluir los pagos no salariales y que por disposición expresa no hacen parte del IBC para el pago de aportes, deberán declararse prescritas las sumas de dinero que no fueron reclamadas oportunamente y autorizar el descuento de la totalidad de los aportes que debieron hacerse sobre dicho monto en caso de que se presente una condena en su contra.

Sostuvo que no existe lugar a que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad, en la medida en que la entidad ha obrado de buena fe y ha venido pagando la pensión cumplidamente, como no se logró comprobar por la accionante que se hayan causado las costas.

5.2. Por la parte demandante

Vencido el término concedido a las partes para alegar de conclusión, la señora Ana Josefina Sepúlveda Velandia, guardó silencio.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público

Vencido el término concedido de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso

Administrativo, el Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, no realizó pronunciamiento alguno respecto de la controversia objeto de debate.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia, es el de definir si las Resoluciones RDP 006523 del 27 de julio de 2012, RDP 012865 del 23 de octubre de 2012 y RDP 013140 del 24 de octubre de 2012, a través de las cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social le negó el

² El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación y resolvió los recursos de reposición y apelación, respectivamente, fueron expedidas infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la sentencia del 29 de julio de 2015, denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

2.3. Hechos probados

Por Decreto 0537 del 30 de mayo de 1972, el Gobernador del Departamento de Boyacá nombró en propiedad a la demandante como Directora de la R.D. “La Jabonera” en el municipio de Soatá (Boy), con novedad fiscal a partir del 25 de abril de 1972 (f. 17 – 21), conforme se observa a folio 22 del expediente del acta de posesión.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social mediante Resolución RDP 006523 del 27 de julio de 2012, niega el reconocimiento de la pensión gracia a la demandante, solicitada el 11 de noviembre de 2011, por considerar que los tiempos de servicio aportados fueron prestados con nombramiento del orden nacional (ff. 23 – 27).

Por Resolución RDP 012865 del 23 de octubre de 2012 (ff. 29 – 33), la entidad demandada resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra

de la decisión antes mencionada, confirmando en su totalidad la decisión tomada, por no cumplir con los 20 años de servicio en la docencia oficial, en la medida que los únicos tiempos de servicios válidos para el reconocimiento, son los acreditados entre el 24 de mayo de 1972 hasta el 20 de julio de 1980, pues los acreditados a partir del 8 de julio de 1999, son con vinculación de carácter nacional.

El Director de Pensiones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (ff. 34 – 37) resolvió el recurso de apelación interpuesto confirmando el acto administrativo recurrido. Sostuvo que de las certificaciones obrantes en el cuaderno administrativo, se observó que la señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia prestó sus servicios docentes con vinculación de carácter nacional a partir del 8 de julio de 1999, por lo que no hay lugar al reconocimiento de la prestación reclamada.

En el curso de la segunda instancia, el Magistrado Ponente mediante auto del 6 de junio de 2017 (f. 214), requirió a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a la Institución Educativa Lucas Caballero Calderón del municipio de Tipacoque, para que se certificara la modalidad de la vinculación de la demandante.

La Institución Educativa Lucas Caballero Calderón, en respuesta al requerimiento realizado por esta Corporación, mediante oficio visible a folio 237 del expediente, manifestó:

“Por medio de la presente me permito comunicarle que la Licenciada ANA JOSEFA SEPÚLVEDA VELANDIA, identificada con la C.C. No. 24.078.161 expedida en Soatá, Boyacá, prestó sus servicios como profesora Titular del Área de Idiomas: Lengua Castellana en esta Institución Educativa.

La docente inició sus labores el 12 de febrero del año 1999 y finalizó el día 31 de Enero del año 2014.

Inicialmente fue nombrada mediante ORDEN DE PRESTACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 5634 del 12 de febrero de 1999 de la Secretaría de Educación de Boyacá y luego fue nombrada en Propiedad mediante Decreto No. 0981 del 25 de Junio del año 1999 emitido de la Gobernación de Boyacá.

El nombramiento de la docente en este colegio es del orden Departamental, así como la Institución Educativa pertenece al Departamento de Boyacá. El colegio es fundado mediante acuerdo No. 003 del 10 de septiembre de 1975 y se le concede licencia de funcionamiento mediante Resolución No. 00162 del 25 de febrero de 1976. Mediante ordenanza No. 16 del 14 de Diciembre de 1981 se Departamentaliza y esta Departamentalización se legaliza mediante Decreto No. 000039 del 1 de Enero de 1987.

(...).”

Con el anterior oficio, allegó copia de los siguientes documentos:

- Orden de Prestación de Servicios de la Secretaría de Educación de Boyacá, con fecha 12 de febrero de 1999, en la cual se faculta a la autoridad nominadora para autorizar la prestación del servicio por parte de docentes no

vinculados al servicio educativo estatal, para atender las funciones propias de los docentes, conforme con lo anterior se le designó para hacer un reemplazo en la especialidad de idiomas (ff. 233 – 235).

- Mediante Decreto 0981 del 25 de junio de 1999, el Gobernador del Departamento de Boyacá nombra en propiedad a la demandante, para que se desempeñe como docente en el área de idiomas en el Colegio Departamental Lucas Caballero Calderón del municipio de Tipacoque (f. 236).

Por su parte, la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, en respuesta a la petición elevada en el curso de la segunda instancia, allegó original de la certificación laboral – tiempo de servicio, consecutivo 2334 del 28 de julio de 2017, en las cuales se observa:

- Mediante Decreto 537 del 30 de mayo de 1972 prestó sus servicios en la Sede La Jabonera del municipio de Soatá (Boyacá), con efectos fiscales a partir del 25 de abril de 1972 hasta el 29 de octubre de 1974, fecha en la cual fue trasladada a la Sede Los Olivos de la misma cabecera municipal hasta el 12 de agosto de 1979 (f. 225). Mediante Resolución 1501 del 13 de agosto de 1979 fue trasladada a la sede La Laguna del municipio de Soatá (Boy) cargo que ocupó hasta el 21 de julio de 1980 (f. 226). De esta certificación se observa que la demandante tuvo una licencia no remunerada de 1 mes, entre el 12 de mayo al 11 de junio de 1980, con vinculación del orden nacionalizado.

- A folio 228 del expediente, obra Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el cual se observa que la señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia fue nombrada en la Institución Educativa Juan José Rondón de

Soatá a partir del 9 de febrero de 1998 al 19 de abril de 1998, con vinculación del orden nacional.

- Mediante Resolución 563 del 12 de febrero de 1999 fue nombrada en la Institución Educativa Lucas Caballero Calderón en el municipio de Tipacoque (Boy), hasta el 11 de junio de 1999 (f. 230). Posteriormente, por Decreto 981 del 25 de junio de 1999 fue nombrada en la misma institución, a partir del 8 de julio de 1999 hasta el 31 de enero de 2014, con vinculación del orden nacional (ff. 222 – 224).

2.4. Análisis de la Sala

La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. A su vez, el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, prescribía que para ser acreedor a la gracia de la pensión, era preciso que el interesado, entre otras cosas, comprobara *«Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...»*.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6³, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza

³ «Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.»

primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933⁴, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria. De lo que se concluye, que la pensión gracia no se limitó a los maestros de primaria, sino que cobija a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos, y que el tiempo de servicios se puede completar con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975 a través de la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías y en ella se estableció que *«La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley»*⁵.

Finalmente, el literal a), numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que

⁴ « (. . .) Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria».

⁵ Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención 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 hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. [...]”.

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

“[...] También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. [...]”

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

De lo anterior se concluye que la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, fue concebida como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella.

Conforme lo expuesto, la Sala procederá a verificar si la señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia cumple con el requisito de haber acreditado 20 años de servicio en la docencia oficial del orden territorial y/o nacionalizada, incluso antes del 31 de diciembre de 1980, para así determinar si tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

En relación con el tiempo de servicio acreditado por la demandante para efectos del reconocimiento pensional, se encuentra probado que:

La señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia se vinculó como docente nacionalizado en el municipio de Soatá (Boyacá), a partir del 25 de abril de 1972 hasta el 21 de julio de 1980 (ff. 225 - 226), con una licencia no remunerada de 30 días, para un total de servicios de 8 años y 2 meses.

Luego, fue nombrada en la Institución Educativa Juan José Rondón de Soatá (Boyacá), a partir del 9 de febrero de 1998 hasta el 19 de abril de 1998, con vinculación del orden nacional, conforme se observa en el _Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de

Prestaciones Sociales del Magisterio (f. 228) – 2 meses y 10 días –; para posteriormente prestar sus servicios en la Institución Educativa Lucas Caballero Calderón en el municipio de Tipacoque (Boyacá), a partir del 12 de febrero de 1999 hasta el 11 de junio de 1999 (f. 230) – 4 meses –. Mediante Decreto 981 del 25 de junio de 1999 fue nombrada en la misma institución, a partir del 8 de julio de 1999 hasta el 31 de enero de 2014, con vinculación del orden nacional (ff. 222 – 224), para un tiempo de servicios de 14 años, 6 meses y 23 días.

Del análisis de las pruebas allegadas al expediente, se probó que la demandante laboró la mayoría del tiempo mediante vinculación del ordena nacional, lo que permite concluir que, a la luz del inciso primero (1) del artículo 1 de la Ley 91 de 1989, impide el reconocimiento pensional, dado el carácter excepcional con que fue instituida, pues es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, como que la interesada haya prestado los servicios en planteles departamentales o municipales durante mínimo 20 años, supuestos fácticos que no se cumplen en el sub examine.

Conforme con lo expuesto, la Sala observa que la demandante no logró acreditar 20 años de servicios docentes en planteles educativos del orden municipal, distrital, departamental, o como nacionalizado, ya que solo se demostró su vinculación como docente nacionalizado del 25 de abril de 1972 hasta el 21 de julio de 1980 (ff. 225 - 226), esto es, por el término de 8 años y 2 meses descontando los 30 días que estuvo en licencia no remunerada; y como docente nacional a partir del 9 de febrero de 1998 conforme se observa en el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (f. 222 – 224, 228 y 230).

En este orden de ideas, la Sala advierte que si bien la señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia prestó sus servicios como docente nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, su vinculación laboral con posterioridad al 9 de febrero de 1998, no resulta apta para acceder al reconocimiento de una pensión gracia de jubilación toda vez que, el carácter nacional de la misma se torna incompatible con la naturaleza de la citada prestación pensional, esto es, la de una retribución concebida exclusivamente para los docentes territoriales y nacionalizados en virtud de las condiciones salariales desfavorables que estos últimos enfrentaban para la época en que fueron expedidas las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928.

La Sala reitera que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador.

Finalmente, respecto al argumento según el cual el nombramiento de la demandante fue realizado por una entidad departamental y las instituciones educativas donde prestó sus servicios tenían el mismo carácter, es necesario sostener que de las pruebas obrantes en el expediente y las solicitadas en el curso de la segunda instancia, se logró contestar que la señora Sepúlveda Velandia, ostentó la calidad de docente nacionalizado cuando laboró en el municipio de Soatá (Boyacá) en los años 1972 a 1980; sin embargo para los tiempos de servicio posteriores a 1998, se comprobó en el curso del proceso, que se prestaron en el orden nacional, conforme al Formato Único para la

Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, argumento que no logró contradecir la demandante a lo largo del proceso. No puede pretender la actora se le considere como docente nacionalizada durante toda su relación laboral docente, por el hecho de haber sido vinculada en tal calidad en el año 1972.

De lo expuesto, resulta evidente que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos administrativos demandados. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia proferida el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Por último, en lo que respecta a la condena en costas impuesta por el *a quo* a la parte demandante, estima la Sala pertinente precisar que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 *ibídem*⁷, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

En efecto, de la redacción del citado artículo se extraen los elementos que determinan la imposición de la condena en costas, a saber: i) **objetivo** en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii)

⁷ "Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Visto lo anterior, y en lo que se refiere al caso concreto, el *a quo* en atención a lo dispuesto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, condenó en costas a la parte demandante.

Empero, se considera que conforme los documentos que obran en el expediente, no es posible comprobar el pago de gastos ordinarios y que la actividad efectivamente realizada por el apoderado de la entidad demandada, haya generado otro tipo de gastos, esto es, que las agencias en derecho se causaron. Siendo así, la Sala procederá a revocar la condena en costas impuesta por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a la parte demandante.

III. DECISIÓN

Fue acertada la decisión del juez de primera instancia respecto a negar sobre el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación a la señora Ana Josefa Sepúlveda Velandia, por lo que habrá de confirmarse la sentencia apelada, en cuanto la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad

que recae sobre los actos administrativos demandados, por las razones expuestas en líneas anteriores.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia proferida el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida el veintinueve (29) de julio de dos mil dieciséis (2016), por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las súplicas de la demanda promovida por la señora **ANA JOSEFA SEPÚLVEDA VELANDIA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, con excepción al numeral segundo (2) en lo referente a la condena en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER