



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

**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C, 31 de enero de 2018

**Radicación:** 17001-23-33-000-2013-00071-01  
**Nro. Interno:** 0641-2014  
**Demandante:** Cecilia del Socorro García Cruz  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social<sup>1</sup>  
**Asunto:** Reconocimiento pensión gracia – cómputo del tiempo nacional improcedente – viabilidad del tiempo nacionalizado – corrección certificado laboral

---

<sup>1</sup> En adelante UGPP.

Decide la Sala<sup>2</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió a las súplicas de la demanda, que estaban encaminadas al reconocimiento de una pensión gracia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Pretensiones.

La señora Cecilia del Socorro García Cruz, 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 UGM 016715 del 10 de noviembre de 2011, por la cual la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE- en liquidación<sup>3</sup> le negó el reconocimiento de una pensión gracia; UGM 032867 del 14 de febrero de 2012, 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, 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.

---

<sup>2</sup> Según informe secretarial, ingreso al Despacho el 23 de octubre de 2015, folio 267.

<sup>3</sup> En adelante CAJANAL.

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resumirá de la siguiente manera los hechos planteados por la parte demandante:

Señaló que la demandante nació el 26 de mayo de 1959, y prestó servicios como docente con nombramiento departamental en la Escuela Serafín León Vereda Blandón Riosucio (Caldas) desde el 18 de julio 1977 hasta el 4 de mayo de 1985, y posteriormente, desde el 3 de mayo de 1993 hasta el 13 de marzo de 2012 adscrita en la Escuela Manuela Beltrán del Corregimiento de San Lorenzo del mismo municipio.

Sostuvo que la actora, al estimar que cumplía con los requisitos para que le fuera reconocida la pensión gracia, el 12 de junio de 2009, solicitó a CAJANAL el reconocimiento de la pensión gracia; no obstante, el derecho le fue negado, al considerar el ente previsional que los tiempos de servicio acreditados, fueron prestados con nombramiento del orden nacional y adicionalmente el certificado de los mismos, presenta enmendaduras en cuanto al tipo de vinculación.

### **1.3 Normas vulneradas y concepto de violación.**

La parte demandante citó como disposiciones violadas las siguientes:

Los artículos 4º, 25, 48 y 58 de la Constitución Política; Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; y, Ley 37 de 1933.

Sostuvo que de acuerdo a los certificados de tiempos de servicio, la demandante cuenta con el tiempo más de 20 años como docente en escuelas de primaria oficial y cumplió con los demás requisitos establecidos

en las leyes pertinentes para hacerse acreedora a la pensión gracia.

Por lo señalado, arguyó que la entidad no tuvo en cuenta dichos tiempos de servicio y por lo tanto está incumpliendo el principio de favorabilidad, aplicable en materia laboral.

#### **1.4 Contestación de la demanda.**

La **parte demandada** se opuso a la prosperidad de las pretensiones, afirmando que la demandante no cumple con el requisito del tiempo de servicio en la docencia durante 20 años en el nivel distrital, departamental o territorial, puesto que en el certificado de tiempos de servicio del 27 de mayo de 2009, proferido por la Secretaría de Educación de Caldas, señaló que la vinculación fue de carácter nacional, sin embargo, precisó que este aparte del documento fue tachado señalando la casilla de docente nacionalizado, por lo tanto hay inconsistencias en las certificaciones aportadas.

Señaló que la docente se retiró del servicio el 5 de mayo de 1985 y volvió a vincularse a partir del 3 de mayo de 1993, por lo tanto dichos tiempos se tendrán como nacionales, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

#### **1.5 La sentencia de primera instancia.**

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 21 de noviembre de 2013, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos acusados, y en consecuencia ordenó a la UGPP 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 26 de mayo de 2009 y condenó en costas a la parte vencida.

Para lo anterior, tuvo en cuenta que la actora se encontraba vinculada como docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y que respecto a las diversas certificaciones laborales que obran en el expediente y que señalan de manera equivocada que estuvo vinculada con carácter nacional, existen pruebas que establecen que la misma fue vinculada con carácter nacionalizada desde el 18 de julio de 1977 hasta el 4 de mayo de 1985, y posteriormente, nombrada en la misma plaza desde el 3 de mayo de 1993 hasta el 13 de marzo de 2012.

En este particular, señaló que la funcionaria de la Secretaría de Educación Departamental de Caldas, al expedir el certificado de historia laboral No. 246 del 26 de abril de 2011<sup>4</sup> incurrió nuevamente en error, al indicar que la actora tenía vinculación nacional como docente, cuando dentro del mismo certificado había corregido el certificado No. 90 del 27 de mayo de 2009, en cuanto a la plaza en la que fue nombrada en 1993.

Destacó también, que dentro del plenario se encuentra el acto de nombramiento de la actora, proferido antes del 31 de diciembre de 1980, de donde se extrae que su designación como docente nacionalizada.

### **1.6 Recurso de apelación.**

La **UGPP**, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando que se revoque y en su lugar se nieguen las pretensiones; insistiendo en

---

<sup>4</sup> Folio 25, cuaderno No. 2

los argumentos expuestos en la réplica de la demanda, en el sentido de que la demandante no tiene derecho a la pensión gracia, porque intenta computar tiempos docentes del orden nacional.

Indicó que la accionante no cumple con los requisitos legales para acceder al derecho, pues no se pueden computar tiempos de servicio prestados a la nación y cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación Nacional y reiteró que el certificado de servicios de fecha 27 de mayo de 2009 señala de manera clara que el tipo de vinculación es nacional y que fue alterado señalando una vinculación nacionalizada.

### **1.7 Alegatos en segunda instancia.**

La **parte demandante** alegó de conclusión, en los mismos términos contenidos en la demanda inicialmente formulada, solicitando la confirmación de la sentencia apelada que acogió sus pretensiones.

La **parte demandada** reiteró los argumentos de la apelación interpuesta.

El **Ministerio Público**, no rindió concepto en la causa.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.**

### **2.1 Problema Jurídico.**

De acuerdo con los cargos formulados en la alzada interpuesta por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia, la Sala encuentra que el asunto se contrae a establecer si para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, es posible computar tiempos servidos como docente nacional.

Para resolverlo, la Sala; analizará; i) el contexto normativo de la pensión gracia; y ii) resolverá el caso concreto.

## **2.2 Contexto normativo de la pensión gracia.**

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913<sup>5</sup> 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 términos<sup>6</sup>:

*“El numeral 3°. Del artículo 4°. 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).*

---

<sup>5</sup> “Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”

<sup>6</sup> Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

*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.**

Al respecto, esta Sala en la sentencia de 17 de noviembre de 2016<sup>7</sup>, mantuvo la misma línea expuesta así:

**“Sobre los tiempos nacionales.**

(...)

*La ley 114 de 1913 que creó 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

---

<sup>7</sup> Rad. 2114-2016, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*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 1989<sup>8</sup> 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*

---

<sup>8</sup> “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”

*prestación de los servicios al magisterio.”* (negrillas fuera de texto original).

De otro lado, 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.

Lo anterior, constituye un referente inequívoco que no cambió al clarificarse la compatibilidad de la pensión gracia con la de jubilación, 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.

El docente, como el profesional dedicado a la enseñanza a cargo del Estado en los diversos niveles de la educación, corresponde a un verdadero empleado público de naturaleza especial, que tiene una relación laboral legal y reglamentaria, que se vincula a través de acto administrativo emitido por la autoridad nominadora competente, y que debe tomar posesión de su cargo, conforme lo disponen los artículos 1º y 4º del Decreto Ley 2400 de 1968<sup>9</sup>, en concordancia con el artículo 3º del Decreto Ley 2277 de 1979<sup>10</sup>.

En cuanto al tiempo de servicio y al tipo de la vinculación requerida para tener derecho a la pensión gracia, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado respecto de su prueba:

“En principio, para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: EL CARGO DESEMPEÑADO (maestro de primaria, profesor de Normal, inspector de primaria, etc.) LA DEDICACIÓN (tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra, etc.), LA CLASE DE PLANTEL donde desempeñó su labor (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como EL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS (Nacional, nacionalizado -a partir de cuando- Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no

---

<sup>9</sup> Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

es prueba de la iniciación –desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión<sup>11</sup>.”

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 Laguna<sup>12</sup>”.

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.**

---

<sup>11</sup> Sentencia del 19 de enero de 2006, Expediente 6024-05, Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro.

<sup>12</sup> Sentencia del 14 de noviembre de 2015, expediente 2636-2014, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

De otro lado, resulta muy relevante señalar, que el artículo 6° de la Ley 116 de 1928<sup>13</sup>, establece que:

“Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta 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 en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.”

Conforme a la disposición normativa, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, es viable la sumatoria de los años servidos en cualquier época, en la primaria como la de normalista, inclusive las labores de inspección; por lo que es evidente que la voluntad de legislador fue la establecer el referente del tiempo de servicio, y no la naturaleza en que éste sea prestado, ni el título que tenga. Así mismo, cuando se establece la sumatoria en cualquier tiempo, implica interpretar que no se requiere de la continuidad del servicio, como un todo del periodo, sino la totalización de los 20 años en las condiciones de docencia territorial o nacionalizada.

Sobre el particular, esta Sala alrededor de la modalidad de la vinculación válida para el reconocimiento de una pensión gracia, razonó así:

“Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el

---

<sup>13</sup> Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, **la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley.** En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos. Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, tal y como ocurrió en el caso del señor (...) <sup>14</sup> (negritas y subrayas fuera de texto original).

Respecto, al tiempo de vinculación, la Sala de Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, exp. 0775-2014, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, definió como regla que:

“En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la señora Solangel Castro Pérez ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No. 00439 de 19 de febrero de 1979, por el periodo comprendido entre el 19 de febrero al 20 de mayo del mismo año.

Lo anterior le permite a la Sala establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que la expresión “*docentes vinculados*”

---

<sup>14</sup> Sentencia del 14 de noviembre de 2015, exp.2636-2014, CP Gerardo Arenas Monsalve.

*hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada objeto de análisis, **no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad,** no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal.” (Negrillas fuera de texto original).*

De esta manera, la línea jurisprudencial actual sobre el reconocimiento de la pensión gracia, es clara y pacífica alrededor de la importancia del tiempo de servicio como su referente, esto sí, dejando claro que debe **ser territorial o nacionalizado** sin importar si es continuo o discontinuo, ni su modo de vinculación, como también en relación a que no es necesario que al 31 de diciembre de 1980, el docente debe encontrarse en servicio activo, como quiera que el texto normativo, lo que dispone para esa fecha **es el límite máximo para que el educador se vincule**, siendo viable que haya sido con antelación a la mencionada calenda.

### **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 Cecilia del Socorro García Cruz, nació el 26 de mayo de 1959<sup>15</sup>.

Que mediante Decreto No. 505 de 4 de julio de 1977, suscrito por la Gobernadora y Secretario de Educación del Departamento de Caldas, la

---

<sup>15</sup> Registro Civil de Nacimiento, folio 7 reverso, cuaderno No. 2.

demandante fue nombrada como docente normalista superior, en la Seccional de la Escuela Rural Blandón del Municipio de Riosucio (Caldas)<sup>16</sup>.

Que a través Decreto No. 01282 del 28 de octubre de 1985<sup>17</sup> se aceptó la renuncia de la actora a partir del 5 de mayo de 1985.

Que a través de Decreto No. 057 del 29 de abril de 1993<sup>18</sup>, suscrito por la Alcaldesa del Municipio de Riosucio (Caldas), nombró a la actora como docente grado 03, en la Escuela Manuela Beltrán en Educación Básica Primaria.

Que por medio de certificado de historia laboral del 27 de mayo de 2009<sup>19</sup>, suscrito por la Coordinadora de Hojas de Vida FED, se informó que la demandante prestó sus servicios como docente desde el 18 de julio de 1977 hasta el 4 de mayo de 1985, y posteriormente, desde el 3 de mayo de 1993 hasta el 27 de mayo de 2009, sin clarificar la vinculación, pues aparecen marcadas en manuscrito las casillas “nacional, nacionalizado y departamental”; y señaló en la parte final del documento que la demandante es docente de **carácter nacional** por haber reingresado después del 1º de enero de 1990 en virtud de la Ley 91 de 1989.

Que mediante certificado de salarios del 27 de mayo de 2009<sup>20</sup>, se señalaron los factores salariales correspondientes desde 1º de enero al 21 de diciembre de 2008 y entre el 1º de enero al 27 de mayo de 2009, en donde se expresó que la vinculación era del orden nacional.

---

<sup>16</sup> Folios 26 reverso y 27, cuaderno No. 2.

<sup>17</sup> Folio 28, cuaderno No. 2.

<sup>18</sup> Folio 30, Cuaderno No.2

<sup>19</sup> Folio 8 reverso, Cuaderno No. 2.

<sup>20</sup> Folio 9, Cuaderno No. 2.

Que de acuerdo al Oficio CHV-171 del 26 de abril de 2011<sup>21</sup>, la Coordinadora encargada de Hojas de Vida, esto es, la misma autoridad que en anterior oportunidad certificó conforme quedó registrado en líneas anteriores; expresó que la vinculación de la actora es en **plaza nacionalizada desde el 18 de agosto de 1977 hasta el 15 de abril de 1985 y que el nombramiento del 29 de abril de 1993 se efectuó bajo el mismo tipo de vinculación.**

Que conforme al certificado del 26 de abril de 2011<sup>22</sup>, se corrigió el certificado del 27 de mayo de 2009 en cuanto al tipo de vinculación, pues es nacionalizada nombrada en 1993 por el municipio de Riosucio (Caldas), no obstante a pesar de la anotación, se evidencia que en el ítem de “Situación laboral actual”, se indicó que la vinculación es nacional y así mismo se refleja en el certificado salarial de la misma fecha<sup>23</sup>.

Que por medio de certificado del 19 de diciembre de 2011<sup>24</sup>, la Coordinadora de hojas de Vida FED, esto es, la misma funcionaria plurimencionada, señaló que dicho certificado corrige y reemplaza el certificado No. 90 del 27 de mayo de 2009 y posteriores expedidos para trámite de pensión gracia en cuanto al tipo de **vinculación como nacionalizada**, conforme al acta de acuerdos del 12 de agosto de 2010<sup>25</sup>, suscrita entre la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas y la Junta Directiva de “Educal”. A folio seguido se encuentra el certificado salarial<sup>26</sup> de los años 2008, entre Enero y Diciembre y del año 2009, entre Enero y Abril, con el respectivo ajuste del tipo de vinculación.

---

<sup>21</sup> Folio 24 reverso, Cuaderno No.2.

<sup>22</sup> Folio 25, Cuaderno No. 2.

<sup>23</sup> Folios 25 reverso y 26, cuaderno No. 2.

<sup>24</sup> Folio 39 reverso, cuaderno No. 2

<sup>25</sup> Folio 86, cuaderno No.2

<sup>26</sup> Folio 40, cuaderno No. 2.

A través de certificado de Historia Laboral del 13 de marzo de 2012<sup>27</sup>, la Coordinadora de Hojas de Vida FED, indicó que corrige y reemplaza el certificado No. 90 del 27 de mayo de 2009 y posteriores expedidos para trámite de pensión gracia en cuanto al tipo de vinculación como nacionalizada, conforme al acta de acuerdos del 12 de agosto de 2010<sup>28</sup>, suscrita entre la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas y la Junta Directiva de “Educal”.

Que a través de Oficio del 4 de octubre de 2012<sup>29</sup>, dirigido al Gerente Liquidador de CAJANAL EICE en liquidación, la Junta Directiva de Educadores Unidos de Caldas- EDUCAL, solicitó fuese analizado el desconocimiento de la pensión gracia de algunos docentes, entre los cuales se encontraba la actora y fuese considerado por parte del Comité Jurídico de la entidad.

Pues bien, un análisis desprevenido de los certificados de tiempo de servicio aducidos al proceso, algunos corresponden a los anexados en la vía gubernativa, permite suponer que en efecto, las vinculaciones de la actora fueron asociadas al nivel nacional, y también al nacionalizado.

Pero también, que las autoridades encargadas de custodiar y certificar la historia laboral de los docentes, esto es, la dependencia de hojas de vida de la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, se encargaron de clarificar el asunto, en cuanto a que, tanto la vinculación inicial de la actora,

---

<sup>27</sup> Folio 83, cuaderno No. 2.

<sup>28</sup> Folio 86, cuaderno No. 2.

<sup>29</sup> Folios 75-78 y 82, cuaderno No.2.

como la producida después de la solución de continuidad, eran nacionalizadas.

Para lo anterior, es válido lo argumentado por el Tribunal de instancia, en cuanto a que los actos de nombramiento de la actora, reflejan que las autoridades gubernativas que intervinieron en su designación son del orden territorial, con lo cual, es plausible entender que se trató de plazas nacionalizadas, dejando sin fundamento la afirmación de que fueron designaciones del orden nacional que pesar de estar respaldada en certificados posteriormente corregidos, pues en ninguno de los mencionados actos administrativos, actuó el Ministerio de Educación Nacional.

Entonces, los errores en las certificaciones de servicio de la actora, que posteriormente fueron aclarados y corregidos, no tienen la suficiente entidad para poner en duda de que se trató de vínculos nacionalizados.

Por ello, la Sala puede concluir que en efecto se dio la prestación del servicio de la actora como docente nacionalizada normalista superior, en la Seccional de la Escuela Rural Blandón del municipio de Riosucio Caldas, pues además de certificarse tal periodo por el Profesional Especializado del Grupo de Historias Laborales de la Secretaría de Educación de Caldas, se allegó el acto administrativo por el cual fue nombrada, Decreto 505 del 4 de julio de 1977, suscrito por el Gobernador y Secretario de Educación de Caldas, y 057 del 29 de abril de 1993<sup>30</sup>, signado por el Alcalde del Municipio de Riosucio (Caldas).

---

<sup>30</sup> Folios 29 y 30, cuaderno 2.

En el anterior orden, cuestiona el apelante de manera puntual, que la actora no puede acceder al derecho a la pensión pues no es posible computar los tiempos de servicios del orden nacional, frente a lo cual no existe duda, sustentándose en que el certificado de tiempos de servicio del 27 de mayo de 2009<sup>31</sup> proferido por la Secretaría de Educación de Caldas, señaló específicamente que el tipo de vinculación es nacional y por lo tanto fue alterado con el objetivo de tener en cuenta el tiempo de servicios consignado allí.

Frente a tales cargos, la Sala precisa que las pruebas del plenario, apreciadas en su conjunto dan cuenta que la vinculación de la actora fue de carácter nacionalizado, pese a la existencia de certificados que señalaron que era de carácter nacional, pues conforme a la anotación efectuada por el profesional especializado de la Secretaría de Educación de Caldas, se aclaró tal aspecto.

Conforme a lo anterior, la Sala señala que la posición jurisprudencial es clara en cuanto a que el tiempo nacional no es computable para el reconocimiento de la pensión gracia. Sin embargo, para el caso concreto, la prueba documental regularmente aducida al proceso, permite concluir que el vínculo de la actora como docente, fue del orden nacionalizado, con lo cual, quedan sin sustento probatorio las afirmaciones contenidas en la alzada interpuesta.

Por ello, tal como lo ha sostenido esta Corporación, en sentencia del 28 de junio de 2012, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila<sup>32</sup>, para determinar el carácter de los docentes sostuvo:

---

<sup>31</sup> Reverso folio 8, cuaderno 2.

<sup>32</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, 28 de junio de 2012, CP Víctor Hernando Alvarado Ardila. Radicación No. 76001-23-31-000-2009-00657-01 (0209-12)

*“Al respecto, es oportuno indicar que “el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del Establecimiento Educativo en donde se presten los servicios, sino **el Ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto**, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden las pagos laborales respectivos.”<sup>33</sup>*

*Entre tanto, la Ley 91 de 1989 establece claramente la clasificación entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales en los siguientes términos:*

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

*Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*

*Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*

*Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.*

*(...).”*

De este modo, encuentra la Sala, que contrario a lo afirmando en la alzada, el tiempo servido por la actora entre el 18 de julio de 1977 hasta el 4 de mayo

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Sentencia de 28 de enero de 2010, Radicación No.: 08001-23-31-000-2004-01341-01(0232-08), Actor: Jorge Eduardo Fonseca Trillos.

de 1985 y del 3 de mayo de 1993 hasta el 13 de marzo de 2012, tal y como se refleja a partir de los actos de nombramiento y las certificaciones allegadas, con la respectiva aclaración realizada por la profesional competente para expedir las certificaciones de historia laboral del Departamento de Caldas, en el sentido que tuvo vinculación nacionalizada, pues los nombramientos los realizó una autoridad departamental.

En virtud de las anteriores consideraciones, tal como lo concluyó el Tribunal de primera instancia; la documentación obrante en la actuación es concluyente en cuanto a que la actora, cumplió con la vinculación como docente nacionalizada y con los demás requisitos exigidos en la ley para que le sea reconocida la pensión gracia, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada sin consideración adicional respecto del fondo del asunto.

#### **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 segunda<sup>34</sup> 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*, no hizo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, 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.

---

<sup>34</sup> 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.

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 MODIFICACIONES** la sentencia de 21 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Cecilia del Socorro García Cruz 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 inciso referente a las costas procesales 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 devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.**

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

Los Consejeros,

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**