



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicado	: 170012333000201500033 01
No. Interno	: 1377 – 2017
Demandante	: REINALDO GARCÉS RIOS
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 treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Caldas, negó las pretensiones de la demanda promovida por Reinaldo Garcés Ríos 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

Reinaldo Garcés Ríos, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de las Resoluciones PAP 001199 del 23 de septiembre de 2009 y PAP 023112 del

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. (...).”

28 de octubre de 2010, 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 el recurso de reposición, 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. De la misma forma, solicitó que la condena respectiva sea cumplida en la forma prevista en el artículo 192 del CPACA, así como se le 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 el demandante fue nombrado en la Escuela Urbana del Municipio de Samaná mediante Decreto 092 y se posesionó el 4 de marzo de 1971. Ek 16 de noviembre de 1983 fue nombrado como docente de la Normal Nacional de Varones en el municipio de Manizales mediante Resolución 20331 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, tomando posesión el 1 de diciembre de 1983 hasta el 31 de diciembre de 2010, fecha en que le fue aceptada la renuncia.

Mediante Decreto 056 del 10 de febrero de 1997 fue incorporada a la estructura orgánica del Departamento de Caldas a la planta de personal docente y directivo docente de la Norma Nacional de Varones, por lo que manifiesta que a partir de esa fecha, recuperó el carácter de docente departamental.

Adujo que cumplió los 50 años de edad, el 22 de enero de 2001, no posee antecedentes disciplinarios y que para la fecha de retiro contaba con más de 20 años de servicio como docente de carácter territorial, toda vez que, *“desde el 4 de marzo de 1971 hasta el 30 de noviembre de 1983 son 12 años, 8 meses, 27 días; y desde el 10 de febrero de 1997, fecha en que recuperó la calidad de docente departamental, hasta el 13 de mayo de 2004 son 7 años, 3 meses y 3 días para un total de 20 años de servicio.”*

El 5 de agosto de 2009, el demandante elevó solicitud de reconocimiento de pensión gracia ante la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación. Mediante Resolución PAP 001199 del 23 de septiembre de 2009 la entidad demandada le negó la prestación aludida, ante lo cual se interpuso recurso de reposición, y por Resolución PAP 023112 del 28 de febrero de 2010, confirmó la decisión recurrida.

1.2. Normas violadas

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Los artículos 15 de la Ley 91 de 1989 y la Ley 114 de 1913.

2. Contestación de la demanda

La apoderada 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 88 del expediente):

Sostuvo que el demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia en cuanto no cumple con los requisitos legales para acceder a ella, por lo que no tiene la obligación de reconocerle la mencionada pensión, ni le debe suma alguna como consecuencia de la misma.

Afirmó que de las certificaciones de salario obrantes en el proceso, el régimen de pensiones al que pertenecía el demandante era como docente nacional, y al ser incorporado a la estructura orgánica del Departamento de Caldas, no implica el cambio de condición del régimen pensional de carácter nacional que ya traía, máxime cuando a diciembre de 1980, el docente no tenía la condición de docente nacionalizado.

Manifestó que para el reconocimiento de la pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, no es admisible completar o computar tiempos de servicios prestados a la Nación cuyo nombramiento provenga del Ministerio de Educación Nacional, por ser incompatibles con los prestados en un

departamento, municipio o distrito, razón por lo cual los tiempos prestados por el demandante en el municipio de Manizales desde el 4 de marzo de 1971 al 1 de diciembre de 1983 y del 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2004, por ser de carácter nacional, no pueden ser computados para obtener el reconocimiento de la pensión gracia.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido y la prescripción.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Caldas, a través de sentencia proferida el treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), negó las pretensiones de la demanda.

Luego de realizar un recuento de la normatividad que rige la materia y de analizar las pruebas allegas al expediente, concluyó que el demandante solamente laboró como docente nacionalizado entre el 4 de marzo de 1971 y el 30 de noviembre de 1983 cuando prestó sus servicios docente en el Municipio de Samaná, único tiempo válido como requisito para acceder a la pensión gracia, pues al ser nombrado en la Normal Nacional de Varones de Manizales, su vinculación se hizo como docente nacional, carácter que emana de su nombramiento realizado por el Ministerio de Educación Nacional.

Conforme con lo anterior, el *a quo* sostuvo que no le asiste razón a la parte actora al afirmar que a raíz de la incorporación a la planta de personal de ese plantel educativo a la estructura orgánica del Departamento de Caldas en 1997 la calidad de la vinculación del accionante automáticamente cambio a territorial o nacionalizada para efectos de la pensión gracia, en cuanto la vinculación docente se determina por la autoridad nominadora que expide el acto, que en este caso fue el Ministerio de Educación Nacional, sin que exista acto de nombramiento posterior proveniente de autoridad distinta.

Concluyó afirmando que le asiste razón a la entidad demandada cuando manifestó que el demandante no cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia, en lo relativo a los 20 años de servicios docentes en el orden territorial, por lo que el demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia y ante lo cual está llamada a prosperar la excepción de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

4. Recurso de apelación

El apoderado de la demandante formuló recurso de apelación en contra de la sentencia, con las siguientes consideraciones (ff. 147 a 152 del expediente):

Solicitó revocar la sentencia del 30 de enero de 2017, 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 demandante recuperó el carácter de docente departamental el 10 de febrero de 1997 cuando el Gobernador del Departamento de Caldas, lo incorporó a la planta de personal de la Secretaría de Educación de la Normal Nacional de Varones del Municipio de Manizales, fecha para la cual se departamentalizó la Normal Nacional de Varones y todos los colegios nacionales del Departamento de Caldas que se encontraban laborando en ese establecimiento educativo, es decir hacia parte de su planta de personal.

Afirmó que los docentes no dejan de ser de carácter departamental así el salario sea cancelado con recursos provenientes del sistema general de participaciones, por lo que el demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

5. Alegatos de conclusión

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

Solicitó se confirme la decisión de primera instancia en la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por carecer de argumentos fácticos y jurídicos. Luego de analizar las normas referentes al tema, manifestó que el demandante no se desempeñó al servicio oficial en calidad de docente del

orden distrital, departamental, municipal o nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y adicionalmente se deben desestimar los tiempos laborados, toda vez que no generan vinculación directa con la entidad territorial y por lo mismo no tiene derecho al régimen prestacional solicitado.

Afirmó que no cumple con los requisitos de la Ley 114 de 1913, en cuanto los tiempos que aportó para el reconocimiento de la pensión gracia fueron de carácter nacional, y la ley exige 20 años de servicios en el orden territorial, por lo que no se pueden tener en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia solicitada.

Argumentó que los tiempos de servicio del 4 de marzo de 1971 al 25 de abril de 2001 deben ser descartados para el cómputo en el reconocimiento de la pensión gracia, por lo que al encontrarse probado en el proceso que los servicios prestados son del orden nacional, no tiene derecho a que se le acceda a las pretensiones de la demanda.

5.2. Por la parte demandante

Vencido el término concedido a las partes para alegar de conclusión, el señor Reinaldo Garcés Ríos, guardó silencio.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado mediante concepto 205 del 13 de octubre de 2013, visible a folios 179 a 184 reverso del expediente, conceptúo que la decisión de primera instancia debía ser confirmada, con excepción a la condena en costas.

Manifestó que no se encuentra en discusión que el demandante entre el 4 de marzo de 1971 y el 12 de marzo de 1983, ostentó la calidad de docente nacional. Sin embargo, el 16 de noviembre de 1983 fue nombrado como docente de la Normal Nacional de Varones del Municipio de Manizales mediante Resolución 20331 expedida por el Ministerio de Educación Nacional y en la cual laboró hasta el 31 de diciembre de 2010, cuando le fue aceptada la renuncia, siguiendo con la calidad de docente nacional, por lo que no pudo acreditar los 20 años como docente de orden territorial para ser beneficiario de la pensión gracia.

Aseveró que para “la época en que se surtió el nombramiento del demandante, esto es, 24 de febrero de 1971, es incuestionable la injerencia tanto presupuestal como administrativa de los FER en la educación territorial, de manera que es incontrastable la calidad de docente nacional en dicho periodo y el laborado a partir del 1º de diciembre de 1983, de modo que continuó ostentando dicha condición, como lo reconoce su apoderado en la demanda.”

Respecto a la condena en costas a la parte demandante sostuvo que no comparte la imposición en cuanto no se advirtió temeridad o mala fe por la parte vencida, ni se logró demostrar que se causaron agencias en derecho, por lo que solicita se revoque de oficio la imposición de las mismas.

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 PAP 001199 del 23 de septiembre de 2009 y PAP 023112 del 28 de octubre de 2010, 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 el recurso de reposición, respectivamente, fueron expedidas infringiendo las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1993 y 91 de 1989.

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.

El Tribunal Administrativo de Caldas, a través de la sentencia del 30 de enero de 2017, denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

2.3. Hechos probados

Obra en el Cuaderno No. 3, certificado remitido por la Secretaría de Educación Municipal de la Alcaldía de Manizales, en el que consta:

“Atendiendo su solicitud en relación con el señor REINALDO GARCÉS RÍOS quien se identifica con la c.c. No. 10`220.812; me permito remitir certificado laboral en los siguientes términos:

Nombrado en propiedad en SECCIONAL URBANA del Municipio de Samaná Caldas mediante Decreto 92 de febrero 24 de 1971 y posesionado a partir del 04 de marzo de 1971 hasta el 30 de noviembre de 1983 en que le fue aceptada su renuncia a partir del 01 de diciembre del mismo año mediante Decreto 109 de febrero 03 de 1984.

El tipo de vinculación era PLAZA NACIONALIZADA.

Luego volvió a ser nombrado en propiedad en la INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CARÁCTER NACIONAL ASÍ:

Nombramiento en propiedad en NORMAL NACIONAL DE VARONES del Municipio de Manizales mediante Resolución No. 20331 de noviembre 16 de 1983 con posesión el 20 de enero de 1984 hasta el 30 de diciembre de 2010 en que renunció y a partir del 31 del mismo mes y

año en que le fue aceptada la renuncia mediante resolución No. 1546 de diciembre 06 de 2010.

El tipo de vinculación a partir de la segunda posesión fue PLAZA NACIONAL." (Subraya fuera de texto).

Del Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral No. SAC – 1241 obrante a folio 3 del Cuaderno No. 3, se observa que:

- Fue nombrado mediante Decreto 092 del 24 de febrero de 1971 (f. 11 – 16 Cuaderno 4) en el Plantel Educativo Seccional Urbana del Municipio de Samaná (Caldas), cargo en el cual laboró del 4 de marzo de 1971 al 23 de febrero de 1972, cuando fue trasladado a la escuela Seccional Urbana en el municipio de Pácora (Caldas) mediante Decreto 0069 del 24 de febrero de 1972. Mediante Decreto 0503 del 17 de julio de 1974 fue traslado al Plantel Educativo seccional El Arenillo en el municipio de Manizales, cargo que desempeñó hasta el 24 de agosto de 1980. Por Decreto 0694 del 19 de agosto de 1980 (f. 24 Cuaderno 4) fue trasladado al Plantel Educativo Escuela Pueblo Rico en el municipio de Neira (Caldas) hasta el 6 de marzo de 1983 cuando fue trasladado mediante Decreto 0195 del 7 de marzo de 1983 al municipio de Neira (Caldas), cargo que desempeñó hasta el 30 de noviembre de 1983.
- Mediante Resolución 20331 del 16 de noviembre de 1983 (f. 23 Cuaderno 4) fue nombrado en la Normal Nacional de Varones del municipio de Manizales (Caldas), a partir del 20 de enero de 1984 hasta el 3 de octubre de 2002 cuando fue trasladado al Colegio

Eugenia Ravasco mediante Decreto 00856 del 4 de octubre de 2002 (f. 18 Cuaderno 4) cargo que desempeñó hasta el 16 de diciembre de 2002. Por Decreto 1174 del 10 de diciembre de 2002 (ff. 19 - 20 Cuaderno 4) fue nombrado docente con funciones de Coordinador en la misma institución a partir del 17 de diciembre de 2002 hasta el 1 de febrero de 2005. A través de la Resolución 083 del 31 de enero de 2005 fue encargado como Rector, cargo que desempeñó hasta el 30 de enero de 2006 (ff. 6 – 8 Cuaderno 4). Mediante Resolución 166 del 28 de febrero de 2005 (f. 9 Cuaderno 4) fue suspendido el encargo al demandante.

- Por Resolución 053 del 16 de enero de 2006 fue trasladado como docente a la Institución Educativa Tecnológico Superior de Caldas desde el 1 de febrero de 2006 al 13 de julio de 2009 (ff. 3 - 5 Cuaderno 4), para ser trasladado a la Institución Educativa Rural San Peregrino mediante Resolución 1118 del 7 de julio de 2009 y a partir del 14 de julio de 2009.
- En virtud de la Resolución 1546 del 6 de diciembre de 2010 le fue aceptada la renuncia al cargo de docente, a partir del 30 de diciembre de 2010

Obra a folio 24 a 6 del expediente, copia del Decreto 0056 del 10 de febrero de 1997 en el cual se incorpora a la Estructura Orgánica del Departamento de Caldas las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo del municipio de Manizales, entre el cual se encuentra el demandante.

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 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

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.»

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

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 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. [...]”.

⁵ Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

La disposición trascrita 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. [...]”

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 el señor Reinaldo

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.

Garcés Ríos 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 el demandante para efectos del reconocimiento pensional, se encuentra probado que:

El señor Reinaldo Garcés Ríos se vinculó como docente nacionalizado en el municipio de Samaná (Caldas), a partir del 4 de marzo de 1971 hasta el 30 de diciembre de 1983 (ff. 1 – 2 Cuaderno 3), para un total de servicios de 12 años, 9 meses y 27 días.

Luego, fue nombrado en la Normal Nacional de Varones en el municipio de Manizales (Caldas), a partir del 20 de enero de 1984 hasta el 30 de diciembre de 2010, con vinculación del orden nacional, conforme se observa en la certificación expedida por la Alcaldía de Manizales (ff. 1 - 2) – 26 años, 11 meses y 10 días.

Del análisis de las pruebas allegadas al expediente, se probó que el 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 el interesado 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 el 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 4 de marzo de 1971 hasta el 30 de diciembre de 1983 (ff. 1 – 2 Cuaderno 3), esto es, por el término de 12 años, 9 meses y 26 días; y como docente nacional a partir del 20 de enero de 1984 conforme se observa en el Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral visible a folio 3 del Cuaderno 4.

En este orden de ideas, la Sala advierte que si bien el señor Reinaldo Garcés Ríos prestó sus servicios como docente nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, su vinculación laboral con posterioridad al 20 de enero de 1984, 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 del 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, se logró constatar que el señor Garcés Ríos, ostentó la calidad de docente nacionalizado cuando laboró entre los años 1971 a 1983; sin embargo para los tiempos de servicio posteriores a 1984, 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 No. SAC – 1241 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (f. 3 Cuaderno 3), argumento que no logró contradecir el demandante a lo largo del proceso. No puede pretender se le considere como docente nacionalizado durante toda su relación laboral docente, por el hecho de haber sido vinculada en tal calidad en el año 1971.

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 treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, 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 tal y como lo solicitó el Agente del Ministerio Público, 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) **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 Caldas, a la parte demandante.

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."

III. DECISIÓN

Fue acertada la decisión del juez de primera instancia respecto a negar sobre el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación al señor Reinaldo Garcés Ríos, 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 treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), por el Tribunal Administrativo de Caldas, 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 treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), por el Tribunal Administrativo de Caldas, que negó

las súplicas de la demanda promovida por el señor **REINALDO GARCÉS RÍOS** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, con excepción 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