



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D. C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación: 23001233300020130013501**

**No. Interno: 3298-14**

**Apelación sentencia. Reconocimiento pensión gracia**

**Actor: Dalmiro Felipe Méndez Hernández**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 3 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que accedió a las súplicas de la demanda instaurada contra la Caja Nacional de Previsión Social- hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

## **1. Antecedentes**

### **1.1. La demanda**

#### **1.1.1. Pretensiones**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la parte actora por intermedio de apoderado solicita la nulidad de las Resoluciones UGM 007886 de 13 de septiembre de 2011 y UGM 026091 de 16 de enero de 2012, por medio de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) denegó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene el reconocimiento de la mesada pensional con la inclusión de todos los factores devengados a partir del 7 de marzo de 2006, fecha en que adquirió el estatus pensional; y, que se cancelen los intereses moratorios e indexación sobre las sumas liquidadas, ajustando dichas condenas con base en el IPC.

#### **1.1.2. Hechos**

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

Dalmiro Felipe Méndez Hernández nació el 7 de marzo de 1956 y se vinculó como docente territorial al servicio del municipio de Ciénaga de Oro entre el 13 de marzo y el 30 de noviembre de 1980, y en el municipio de Sahagún entre el 23 de marzo de 1981 y el 7 de enero de 2005.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) el reconocimiento y pago de la pensión gracia; petición que le fue negada a través de las Resoluciones UGM 007886 de 13 de septiembre de 2011 y UGM 026091 de 16 de enero de 2012,

### **1.1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

Como tales se señalaron los artículos 2, 13, 53 y 58 de la Constitución Política; las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 91 de 1989 y 115 de 1994; y el Decreto 2277 de 1979.

Al desarrollar el concepto de violación, adujo que cumple con los requisitos establecidos en la ley para hacerse beneficiario de la pensión gracia, comoquiera que acreditó 50 años de edad y se desempeñó durante más de 20 años como docente territorial, al servicio del departamento de Córdoba, de lo que dan cuenta las certificaciones aportadas en sede administrativa.

### **1.2. La contestación de la demanda**

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa, que el demandado no es beneficiario de la pensión gracia, pues tal y como se expresó en el acto demandado, no se acreditaron los documentos que demostraran la vinculación municipal, distrital o nacionalizada anterior a 31 de diciembre de 1980.

Propuso como excepción de fondo la de legalidad del acto administrativo demandado.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Córdoba mediante sentencia del 3 de abril de 2014 declaró la nulidad de la Resoluciones UGM 007886 de 13 de septiembre de 2011 y UGM 026091 de 16 de enero de 2012 y, en consecuencia, ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) reconocer la pensión gracia al docente Dalmiro Felipe Méndez Hernández, con base en el 75% del promedio mensual de todos los conceptos legales percibidos en el último año anterior a la causación del derecho. Declaró la prescripción de las mesadas anteriores al 11 de marzo de 2006.

Argumentó, en síntesis, que las pruebas aportadas al proceso dan cuenta de que cumplió con los requisitos consagrados en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 91 de 1989, ya que se vinculó a la docencia territorial antes del 31 de diciembre de 1980, acreditó más de 20 años de servicios, es mayor de 50 años y desempeñó su labor con honradez, consagración y buena conducta.

### **1.4. La apelación**

La UGPP, actuando por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación e insistió que el acto administrativo acusado aplicó las normas legales que están llamadas a regir en la presente acción, de tal manera que no se equivocó al negar el reconocimiento pensional, por no acreditarse la

prestación del servicio docente en instituciones educativas territoriales, distritales o departamentales, tal y como lo consagran las Leyes 114 de 1913, 37 de 1933 y 91 de 1989.

### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.**

Las partes reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación, respectivamente.

#### **1.5.1 Concepto del procurador**

Guardó silencio en esta etapa procesal.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Corresponde a la Sala precisar si el señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia, en los términos de lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 91 de 1989.

### **2.2 Análisis probatorio**

**2.2.1.** De conformidad con la copia de la cédula de ciudadanía del señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández, consta que nació el 7 de marzo de 1956 en Sahagún (Córdoba), es decir, cumplió 50 años de edad el 7 de marzo de

de 2006 (f-11).

**2.2.2.** El 3 de marzo de 1980, la parte actora tomó posesión del cargo de maestro municipal de la Escuela la Puya, en propiedad, a través del Decreto 011 de 10 de marzo de 1980 (f.14).

**2.2.3.** A través del Decreto 0565 de 11 de marzo de 1981, el señor Dalmiro Méndez Hernández fue designado como docente en la Escuela Rural Mixta de Berlín (f.209) y el 23 de marzo de 1981, tomó posesión del cargo (f.211)

**2.2.4.** El 19 de enero de 2009 la Tesorería Municipal de la Alcaldía Municipal de Sahagún certificó que el actor prestó sus servicios al magisterio oficial del municipio como docente de tiempo completo, nómina nacionalizada y devengó entre los años 2005 y 2006, salario, prima de navidad y prima de servicios (f.140).

**2.2.5.** El 27 de enero de 2009 el jefe de recursos humanos de la Alcaldía Municipal de Ciénega de Oro señaló lo siguiente: (f.207)

Que revisado el SOFTWARE, programa pasivo, en el cual reposa la historia laboral de todos los empleados de la Alcaldía Municipal de Ciénega de Oro desde 1959 hasta la presente fecha y certificación expedida por el jefe de recursos humanos de la Alcaldía Municipal se encontró el siguiente tiempo de servicios del señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández, quien se identifica con la cédula de ciudadanía 15.038.561 expedida en Sahagún – Córdoba, así:

Maestro municipal de la Escuela la Puya de marzo 13 de 1980 a noviembre 30 de 1980 (Nombrado por Decreto 011 de marzo 10 de 1980

Tiempo total en el la Alcaldía de Ciénega de Oro; 8 meses y 8 días).

**2.2.6.** El 11 de octubre de 2011 el secretario de educación y cultura del municipio de Sahagún hizo constar lo siguiente:

Que DALMIRO FELIPE MENDEZ HERNANDEZ, identificado con cédula de ciudadanía 15.038.561 de Sahagún, grado 14 en el Escalafón Docente, mediante Resolución 1660 de octubre 26 de 2009 y con efectos fiscales al 9 de junio de 2009, presta sus servicios al magisterio oficial del municipio de Sahagún como docente en propiedad, tiempo completo, nomina nacionalizada en virtud de los siguientes actos administrativos:

1981 -Nombrado en propiedad mediante Decreto 000565 de marzo 11 en el cargo de docente seccional de la Escuela Rural Mixta de Berlín - Sahagún y fue posesionado el día 23 de marzo del mismo año.

1991 -Traslado mediante Decreto 00473 de mayo 9, a la seccional del Centro Docente de El Algodón Sahagún (hoy Institución Educativa la Yé)

2004 -Comisión como coordinador de la Institución Educativa la Yé – Sahagún, mediante Decreto 0617 de enero 6 de 2004

2005 -Traslado mediante Resolución 0731 de enero 7, a la seccional de la Institución Educativa la Yé – Sahagún

TOTAL TIEMPO DE SERVICIOS: Treinta (30) años, seis (6) meses y dieciocho (18) días. Con una jornada laboral de tiempo completo

**2.2.7.** El 18 de marzo de 2013 la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro en certificado de información laboral señaló que laboró como docente a su servicio entre el 13 de marzo y el 30 de noviembre de 1980 (f.13).

**2.2.8.** De conformidad con lo expuesto en el auto para mejor proveer de fecha 10 de agosto de 2017<sup>1</sup>, las entidades accionadas dieron respuesta en los

---

<sup>1</sup> **PRIMERO:** Por Secretaría y mediante oficio, solicítese al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación Municipal de Ciénaga de Oro (Córdoba) que con destino a este proceso, certifiquen el tipo de vinculación del docente Dalmiro Felipe Méndez Hernández entre el 13 de marzo y el 30 de noviembre de 1980, indicando con toda precisión y claridad si la designación se realizó como docente nacional o territorial, la clase de plantel<sup>1</sup>, el acto de nombramiento, el acta de posesión y la procedencia de los recursos con los que se cancelaron los salarios, es decir, si estuvieron a cargo de la nación o del ente territorial.

**SEGUNDO:** Solicítese al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación Municipal de Sahagún (Córdoba), con destino a este proceso, certifique el tiempo de servicios acreditado por el demandante como docente dentro del periodo comprendido entre el 23 de marzo de 1981 y el 30 de diciembre de 2006, los cargos desempeñados, la clase de plantel, los actos de nombramiento, los actos de posesión, así como la fecha de iniciación y terminación de cada vínculo.

siguientes términos:

i) El 11 de octubre de 2017 el subdirector de Talento Humano del Ministerio de Educación Nacional, hizo constar lo siguiente: (f.398)

En atención a su solicitud radicada ante este Ministerio bajo el número 2017ER205300 de 22 de septiembre de 2017, a través del cual se solicita certificar el tiempo como docente comprendido entre el 23 de marzo de 1981 al 30 de diciembre de 2006 a nombre del señor DALMIRO FELIPE MÉNDEZ HERNÁNDEZ, nos permitimos informarle que con base en la información contenida en los inventarios de la serie Historias Laborales del archivo central de este Ministerio de la planta de personal, el grupo de Gestión Documental pudo establecer que no se encontró información alguna a nombre del mencionado señor. Por lo anterior, no puede predicarse vinculación laboral con este ente Ministerial.

ii) El 26 de octubre de 2017 el secretario de educación del municipio de Sahagún señaló que el demandante i) fue nombrado el 11 de marzo de 1981 y posesionado el 23 de marzo de ese año, para cumplir sus funciones como docente en establecimiento educativo de carácter oficial, ii) fue comisionado y encargado como coordinador en el establecimiento educativo la Yé dentro del periodo comprendido entre el 1 de junio de 2004 y el 1 de julio de 2005, fecha en que retornó al cargo de docente en la citada institución educativa.

Para el efecto aportó los siguientes documentos:

-Original de tiempo de servicios del docente

- Copia del Decreto 0565 de 11 de marzo de 1981 por medio del cual fue nombrado como docente seccional de la Escuela Rural Mixta de Berlin Sahagún.

---

- Acta de posesión de fecha 23 de marzo de 1981 como docente en propiedad.
- Decreto 0671 de junio 1 de 2004 por medio del cual se le otorga una comisión y le realizan en encargo como coordinador con funciones docente en la Institución Educativa la Yé del municipio de Sahagún.

### **2.3. Marco normativo y jurisprudencial**

Para desatar la cuestión litigiosa, es necesario hacer el siguiente recuento normativo:

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 y es definida como una prestación especial concedida a los docentes, con el fin de reconocer a los docentes su dedicación, entereza y esfuerzo. Su regulación se encuentra consagrada en el artículo 1.º ibídem, según la cual «los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, de conformidad con las prescripciones de la presente Ley».

El numeral 3 del artículo 4.º ibídem señala que para ser beneficiario de la pensión gracia es necesario que el peticionario acredite que «no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional», como quiera que su finalidad fue la de «compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales, respecto de las asignaciones que a su vez, recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; y esta diferencia existía porque en virtud de la Ley 39 de 1903<sup>2</sup>, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o

---

<sup>2</sup> «sobre Instrucción Pública».

departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación»<sup>3</sup>.

Con posterioridad, se expidió la Ley 116 de 1928 «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927<sup>4</sup>», y en su artículo 6.º extendió el beneficio de la pensión gracia en los siguientes términos:

Artículo 6. 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 aquella la que implica la inspección.

La norma en comento dejó vigente la exigencia señalada en la Ley 114 de 1913 de no recibir otra pensión nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo esa incompatibilidad, que tiene su fuente en la prohibición de la Constitución de 1886 de no recibir doble asignación del erario, norma que a su vez fue reproducida en el artículo 128 de la Carta Política de 1991.

Ahora bien, la Ley 37 de 1933 «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados» en su artículo 3.º hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario, en los siguientes términos:

Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

---

<sup>3</sup> Véase la sentencia del 2 de febrero de 2017, expediente 3561-14 consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cueter

<sup>4</sup> «Sobre aumento y reconocimiento de pensiones»

De lo anterior, se tiene que una de las condiciones exigidas para ser beneficiario de la pensión gracia, ya sea por servicios docentes en primaria, secundaria o normalista, es que se hayan prestado en entidades territoriales, pues la compartibilidad pensional que consagra la ley es con pensiones reconocidas por los departamentos o municipios.

Sobre el particular, es preciso señalar que la Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.º parcial y 4.º numeral 3. de la Ley 114 de 1913, expresó:

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

Como consecuencia del proceso de nacionalización de la educación, que trajo la Ley 43 de 1975 «por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito

Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones» los docentes de primaria y secundaria quedaron vinculados con la Nación y por ende, ya no se presentarían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Luego, se expidió la Ley 91 de 1989 «por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio» disposición que en su artículo 1.º estableció:

**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 su parte, en su artículo 15 ordinal 2 fijo un límite temporal para tener derecho a la pensión gracia en los siguientes términos:

## 2.- Pensiones

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 hubieren 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. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-489 de 2000, siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer.

A. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

De las normas previamente señaladas se deduce que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, la Sala sigue el criterio expuesto por la sala plena de esta corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2.º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

La providencia previamente señalada sostuvo lo siguiente:

[...] La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad '[...]con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación', hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta

señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera '[...]otra pensión o recompensa de carácter nacional'.

[...]

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la '[...]pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año', que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 Ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. 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<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, analizó la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, literal b), de la Ley 91 de 1989, en los siguientes términos:

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la 'nacionalización' de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que

---

<sup>5</sup> Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

existiera para éstos últimos la denominada 'pensión gracia', de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado 'por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica', nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de 'hacer las leyes', que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la "pensión de gracia" creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún "derecho adquirido", es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una "mera expectativa" la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación.

De las consideraciones que anteceden, se concluye que el reconocimiento y pago de la pensión gracia se obtiene: i) por haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años; ii) estar vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; iii) haber cumplido la edad de cincuenta años; y, iv) haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

## **2.4. Caso concreto**

**2.4.1.** De conformidad con los antecedentes normativos previamente expuestos, se tiene que en esencia la pensión gracia cobija a aquellos docentes que hubieren prestado sus servicios en establecimientos públicos de enseñanza, que cumplan 20 años de servicios con nombramientos del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizado, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Conforme al material probatorio que obra en el plenario se encuentra que el señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández prestó sus servicios como docente nacionalizado por más de 20 años, aspectos que permiten inferir que procede el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En efecto, los certificados aportados al plenario visible a folios 140, 207 y 320 expedidos por la tesorería de la Alcaldía Municipal de Sahagún, la Secretaria de Educación del citado municipio y la Alcaldía de Ciénaga de Oro, demuestran que el señor Méndez Hernández reunió los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia en razón a que acreditó:

i) 20 años de servicio como docente en planteles territoriales. Se vinculó como

docente en la Escuela la Puya del municipio de Ciénaga de Oro entre el 13 de marzo y el 30 de noviembre de 1980; en la Escuela Rural Mixta de Berlín (Sahagún) entre el 23 de marzo de 1981 al 8 de mayo de 1991; y, en la Institución Educativa la Yé (Sahagún) entre el 9 de mayo de 1991 y el 7 de enero de 2005<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> -El 3 de marzo de 1980, la parte actora tomó posesión del cargo de maestra municipal de la Escuela la Puya, en propiedad, a través del Decreto 011 de 10 de marzo de 1980 (f.14).

-A través del Decreto 0565 de 11 de marzo de 1981, el señor Dalmiro Méndez Hernández fue designado como docente en la Escuela Rural Mixta de Berlín (f.209) y el 23 de marzo de 1981, tomo posesión del cargo (f.211)

-El 19 de enero de 2009 la Tesorería Municipal de la Alcaldía Municipal de Sahagún certificó que el actor prestó su servicio al magisterio oficial del municipio como docente de tiempo completo, nómina nacionaliza y devengó entre los años 2005 y 2006, salario, prima de navidad y prima de servicios (f.140).

-El 27 de enero de 2009 el jefe de recursos humanos de la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro señaló lo siguiente: (f.207): Que revisado el SOFTWARE, programa pasivol, en el cual reposa la historia laboral de todos los empleados de la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro desde 1959 hasta la presente fecha y certificación expedida por el jefe de recursos humanos de la Alcaldía Municipal se encontró el siguiente tiempo de servicios del señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández, quien se identifica con la cédula de ciudadanía 15.038.561 expedida en Sahagún – Córdoba, así: Maestro municipal de la Escuela la Puya de marzo 13 de 1980 a noviembre 30 de 1980 (Nombrada por Decreto 011 de marzo 10 de 1980-Tiempo total en el la Alcaldía de Ciénaga de Oro; 8 meses y 8 días).

-El 11 de octubre de 2011 el secretario de educación y cultura del municipio de Sahagún hizo constar lo siguiente: Que DALMIRO FELIPE MENDEZ HERNANDEZ, identificado con cédula de ciudadanía 15.038.561 de Sahagún, grado 14 en el Escalafón Docente, mediante Resolución 1660 de octubre 26 de 2009 y con efectos fiscales al 9 de junio de 2009, presta sus servicios al magisterio oficial del municipio de Sahagún como docente en propiedad, tiempo completo, nomina nacionalizada en virtud de los siguientes actos administrativos: 1981 -Nombrado en propiedad mediante Decreto 000565 de marzo 11 en el cargo de docente seccional de la Escuela Rural Mixta de Berlín - Sahagún y fue posesionado el día 23 de marzo del mismo año.1991 -Traslado mediante Decreto 00473 de mayo 9, a la seccional del Centro Docente de El Algodón Sahagún (hoy Institución Educativa la Yé). 2004 -Comisión como coordinador de la Institución Educativa la Yé – Sahagún, mediante Decreto 0617 de enero 6 de 2004. 2005 -Traslado mediante Resolución 0731 de enero 7, a la seccional de la Institución Educativa la Yé – Sahagún

TOTAL TIEMPO DE SERVICIOS: Treinta (30) años, seis (6) meses y dieciocho (18) días. Con una jornada laboral de tiempo completo como docente nacionalizado

-El 18 de marzo de 2013 la Alcaldía Municipal de Ciénaga de Oro en certificado de información laboral señaló que laboró como docente a su servicio entre el 13 de marzo y el 30 de noviembre de 1980 (f.13).

- El 26 de octubre de 2017 el secretario de educación del municipio de Sahagún señaló que el demandante i) fue nombrado el 11 de marzo de 1981 y posesionado el 23 de marzo de ese año, para cumplir sus funciones como docente en establecimiento educativo de carácter oficial, ii) fue comisionado y encargado como coordinador en el establecimiento educativo la Yé dentro del periodo comprendido entre el 1 de junio de 2004 y el 1 de julio de 2005, fecha en que retornó al cargo de docente en la citada institución educativa.

De igual manera señaló que a través de la Resolución 204 de 8 de febrero de 1993, la actora fue designada en propiedad a partir del 15/02/93 en la Escuela Distrital «SAN AGUSTIN» siendo su tipo de vinculación territorial – distrital con fuente de recursos propios; y mediante la Resolución 1511 de 25 de agosto de 2014 se retira por renuncia a partir del 1/09/14, ejerciendo como último cargo el de docente grado 14, ubicada en el Colegio IED San Agustín.

De igual manera, es preciso resaltar que el ministerio de educación Nacional en el certificado que obra a folio 398 del plenario, hizo constar que en « los inventarios de la serie Historias Laborales del archivo central de este Ministerio de la planta de personal, el grupo de Gestión Documental pudo establecer que no se encontró información alguna a nombre del mencionado señor», lo que afianza aún más que el docente laboró al servicio de entidades nacionalizadas.

ii) Cumplió 50 años de edad el 7 de marzo de 2006, de conformidad con la copia de la cédula de ciudadanía del señor Dalmiro Felipe Méndez Hernández que obra a folio 11.

iii) Desempeñó su labor docente con honradez, consagración y buena conducta, teniendo en cuenta que la entidad demandada no alegó que el docente hubiere incurrido en alguna causal de mala conducta e ineficiencia profesional en la actividad docente ni que percibiera otra asignación incompatible con la pensión reclamada.

### **3. Conclusión**

Con base en los argumentos previamente expuestos, se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, al encontrarse acreditado que el demandante, cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiario de la pensión gracia.

### **4. De la condena en costas**

---

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016<sup>7</sup>, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regulación de la condena en costas, de un criterio subjetivo a un objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso y, valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

---

<sup>7</sup> Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 3.º del artículo 365<sup>8</sup> del Código General del Proceso, se condenará a la Ugpp al pago de las costas de segunda instancia, por haberse confirmado la sentencia del inferior y encontrarse claramente acreditado que la parte demandante durante el trámite de segunda instancia ejerció su derecho de defensa, a través del escrito de alegatos de conclusión.

Las costas serán liquidadas por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

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

## **FALLA**

**1. CONFIRMAR** la sentencia proferida el 3 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por el señor Dalmiro Méndez Hernández, contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP).

**2.** Se condena en costas a la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

---

<sup>8</sup> En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

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

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**