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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente	:	25000-23-42-000-2013-05980-01 (3057-2017)
Demandante	:	**Gladys Lozano de Garrido**
Demandada	:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Tema	:	Reconocimiento pensión gracia; tipo de vinculación a la docencia oficial anterior al 31 de diciembre de 1980

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora (ff. 153 a 157) contra la sentencia proferida el 24 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección C de la sección segunda), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe (ff. 144 a 149).

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 20 a 27, 34, 35 y 45 a 47[1]). La señora Gladys Lozano de Garrido, a través de apoderada, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de las Resoluciones UGM 12388 de 6 de octubre de 2011 y RDP 26652 de 12 de junio de 2013, por medio de las cuales la entonces Caja Nacional de Previsión Social y la UGPP, respectivamente, le negaron a la actora el reconocimiento de la pensión gracia, y RDP 32738 de 19 de julio de 2013, con la que esta última entidad confirmó esa decisión.

[1] En estos últimos folios se reformó la demanda.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UGPP reconocer la pensión gracia a partir del 17 de septiembre de 2007, «[…] *con la inclusión de todos los haberes devengados durante el último año de servicio anterior al cumplimiento de los 20 años de servicios y 50 años de edad y teniendo en cuenta que ostentaba el Grado 14 del Escalafón Nacional Docente*», sumas que deberán ser indexadas, y dar cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en el artículo 192 del CPACA. Por último, se condene en costas a la accionada.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata la actora que «[…] *fue vinculada al servicio docente en el Municipio de Condoto – Departamento del Chocó* […], [desde] *el día 14 de* [n]*oviembre de 1978 hasta el día 30 de* [s]*eptiembre de 1980* […]», y en Bogotá, D. C., como maestra temporal, del 13 de marzo de 1989 al 30 de noviembre de 1992 […]», y, en propiedad, a partir del 1.° de febrero de 1993, de lo que se colige que «[…] *cumplió los 20 años de servicio en el ramo docente* […] *territorial y más de 50 años de edad*».

Dice que el 12 de noviembre de 2008 y 3 de mayo de 2010 solicitó de la Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento de la pensión gracia, lo cual le fue negado con Resolución UGM 12388 de 6 de octubre de 2011. Posteriormente, el 31 de enero de 2013 presentó una petición encaminada, nuevamente, a obtener la aludida prestación social, despachada de manera desfavorable a través de Resolución RDP 26652 de 12 de junio de ese año, confirmada por la RDP 32738 de 19 de julio siguiente, bajo el argumento de que no cumplía «[…] *los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado* […]».

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos administrativos demandados los artículos 53 y 83 de la Constitución Política, 251 a 254, 262 y 264 del Código de Procedimiento Civil, 1 y 2 de la Ley 114 de 1913, 6 de la Ley 116 de 1928, 3 de la Ley 37 de 1933, 15 (letra a del numeral 2) de la Ley 91 de 1989, 11 de la Ley 446 de 1998 y Decreto 19 de 2012.

Aduce que «[…] *se deben sumar el tiempo laborado en el Municipio de Condoto del 14 de* [n]*oviembre de 1978 y el prestado en el Distrito Especial de Bogotá que se inició el día 13 de* [m]*arzo de 1989*», pese a que este último haya sido con vinculación a través de contratos de prestación de servicios.

Que «[l]*a demandada en los actos administrativos impugnados, desestima los certificados de tiempo de servicio* […]», pese a que «[…] *tienen el carácter de documentos públicos* […] *y son medio de pruebas suficientes*».

Arguye que las leyes que regulan la materia «[…] *no exigen que para demostrar o probar el tiempo de servicios como docente se debe aportar necesariamente el decreto de designación y acta de posesión, lo que establece*[n] […] *es que el docente demuestre haber prestados los servicios por cualquier medio probatorio* […]».

1.5 Contestación de la demanda (ff. 87 a 89[2]). La entidad demandada, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones consignadas en la reforma de la demanda, esto es, la nulidad de la Resolución UGM 12388 de 6 de octubre de 2011; y respecto de los hechos formulados allí, afirma que unos son ciertos y otros no le constan. Asevera que «[…] *los tiempos de servicios laborados por la actora en el Distrito Capital de Bogotá* […] *no constituyen una vinculación legal y reglamentaria de acuerdo con la exigencia plasmada en el cuerpo normativo que regula esta asignación, dado que, al observar la certificación expedida por el Distrito Capital, se evidencia que existe un período* […] *en el cual* [la] *demandante no laboró como docente vinculad*[a] *al ramo docente, sino mediante la figura de contrato de* [prestación de servicios]*; situación est*[a] *considerada contraria al criterio fijado por el ordenamiento jurídico en el artículo 105 de la Ley 115 de 1994; así mismo el Decreto 2277 de 1979*».

Que «[…] *la existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, sin que ello implique que dicho funcionario* […] *tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, a una planta de personal y a la disponibilidad presupuestal correspondiente*».

1.6 Providencia apelada (ff. 144 a 157). El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección C de la sección segunda), mediante sentencia de 24 de abril de 2017, negó las súplicas de la demanda, ya que la actora «[…] *no cumplió con la totalidad de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, pues de conformidad con la Ley 114 de 1913, además de reunir los requisitos de tener 50 años de edad y haber laborado 20 años como*

[2] Mediante auto de 12 de septiembre de 2014 (f. 91), se tuvo por no contestada la demanda principal, pero sí su reforma.

docente territorial o nacionalizado, resulta indispensable, haber estado vinculad[a] *como docente territorial o nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980, y en el caso bajo estudio, la vinculación que ostentaba la demandante antes de dicha fecha, fue de naturaleza nacional, puesto que los recursos con los que se le cancelaba sus salarios provenían de la Nación*».

1.7 Recurso de apelación (ff. 153 a 157). Inconforme con la anterior sentencia, la accionante interpuso recurso de apelación, al estimar que «[c]*onsiderar que el origen o procedencia de los recursos con los cuales se le canceló el sueldo o salario* [...] *es requisito para el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación Gracia,* [...] *constituye un requisito adicional, que no exige el Art. 4° de la Ley 114 de 1913,* [por lo tanto], *violatorio de los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales, por cuanto la sentencia recurrida aumenta sustancialmente los requisitos exigidos para acceder* [...]» a la aludida prestación social.

Que «[...] *los servicios que prestó a la docencia entre el 14 de* [n]*oviembre de 1978 y el 30 de* [s]*eptiembre de 1980, es de origen territorial por cuanto el nombramiento lo hizo el alcalde del Municipio de Condoto y no el Gobierno Nacional y la consideración que la proveniencia de los recurso*[s] *con los cuales se le paga el salario es la que define el carácter es errónea y contradice la normativa del Art. 1° de la ley 91 de 1989*».

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto por la demandante fue concedido el 14 de junio de 2017 (f. 161) y admitido por esta Corporación a través de auto de 13 de agosto de 2018 (f. 172), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de proveído de 24 de septiembre de 2018 (f. 180), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 del CPACA, oportunidad aprovechada por las primeras.

2.1.1 Parte demandante (ff. 231 y 232). La actora indica que «[l]*os argumentos consignados por el juzgador de primer grado para negar las súplicas de la demanda, es equivocado y contradice la SENTENCIA SUJ 11-S2 del 21 de junio de 2018-Sentencia de Unificación C.P. Dr. CARMELO PERDOMO CUETER* [...]».

2.1.2 Demandada (f. 186). La UGPP, mediante apoderada, arguye que la accionante «[...] *no cumplió con la totalidad de los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, pues de conformidad con la ley 114 de 1913, resulta indispensable que hubiese estado vinculada como docente territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980 y la vinculación que ostentaba la demandante antes de esa fecha fue de naturaleza Nacional como bien lo dedujo el fallador de primera instancia*».

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si a la demandante le asiste razón jurídica para reclamar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento de la pensión gracia en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan, o por el contrario, carece de fundamento, pues su vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 fue de carácter nacional.

3.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico de fondo planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta para el asunto *sub examine*.

En principio, debe señalarse que la pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20

años, entre otras exigencias. Su regulación normativa se condensa en los siguientes párrafos:

El artículo 1.° de la Ley 114 de 1913[3], consagró por primera vez la pensión gracia, así:

> 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, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

El numeral 3 del artículo 4.° de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «*Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional* [...]».

De acuerdo con los antecedentes normativos, en concepto de la Sala, el propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903[4], la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928[5] amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de escuelas normales e inspectores de instrucción pública, así:

> 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.

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en

[3] «[Q]*ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela*».
[4] «[S]*obre Instrucción Pública*».
[5] «*Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927*».

la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual[6].

La Ley 37 de 1933[7] tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

La Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.° (parcial) y 4 (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.

Posteriormente, a raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenado por la Ley 43 de 1975[8], los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta

---

[6] «*ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas*».

[7] «*Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados*».

[8] «[P]*or 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*».

normativa, «[l]*a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación*». Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Luego, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:

> A. 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 esta a cargo total o parcial de la Nación.**
>
> B. 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 solo 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 (se destaca).

Las normas transcritas nos permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón que antes enunciamos, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, seguimos 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 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.

En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

> [...] 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[9].

En relación con la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, expuso:

Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.

[9] Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2°, literal A, se dispuso que **quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia", continuarían con ese derecho,** para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

[...]

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 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 4°, numeral 3° 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 1° 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 1° 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[10] (se subraya y resalta).

De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4.ª de 1966, que dispone:

> A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de

[10] En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes "vinculados hasta 31 de diciembre de 1980" que "**tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos**". Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1° de enero de 1981, pues éstos docentes, "nacionales y nacionalizados", tendrán derecho "sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año» (se destaca). La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.

> invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en su artículo 5.º:

> A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.

La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (parágrafo 1.º) prevé que salario es «[...] *todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones* [...]».

Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario «[...] *todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones*

habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones».

En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor.

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Registro civil de nacimiento de la actora (f. 14), en el que consta que nació el 17 de septiembre de 1957.

b) Decreto 121 de 3 de noviembre de 1978 (f. 115), por medio del cual el alcalde de Condoto (Chocó) nombró a la demandante como «[…] *MAESTRA MUNICIPAL en el Corregimiento de CORODO, en reemplazo de MARIA CIRIA MOSQUERA, cuyo nombramiento se declara insubsistente*», empleo del que se posesionó el 14 siguiente (f. 116).

c) Constancia de 5 de diciembre de 2011 (f. 15), en la que la secretaria de desarrollo social de Condoto (Chocó) consigna que la accionante prestó «[…] *sus servicios personales a es*[e] *Ente Territorial en calidad de docente de manera continua desde el 14* [de] [n]*oviembre de 1978 hasta el 30 de* [s]*eptiembre de 1980*».

d) «*Certificado de información laboral*» emitido el 17 de marzo de 2015 (f. 118) por la alcaldía de Condoto, en el que se evidencia que la actora laboró del 3 de noviembre de 1978 al 31 de diciembre de 1980, como docente municipal.

e) Oficio de 7 de abril de 2015 (f. 117), suscrito por el jefe de gestión documental de Condoto, en el que indica que la demandante «[…] *se encuentra relacionad*[a] *en las nóminas de los años: 1978 – 1979 y 1980*», esto es, de noviembre de 1978 a diciembre de 1980 (ff. 120 y 121).

f) Memorial de 21 de abril de 2015 (f. 114), en el que el jefe de personal de la secretaría de gobierno de Condoto informó que «[…] *los pagos de los*

maestros durante el tiempo comprendido entre el 1 al 3 de noviembre de 1978, y el 30 de diciembre de 1980, se cancelaban con los aportes que hacia la nación [a ese] *municipio* [...]».

g) «*Formato único para la expedición de certificado de historia laboral*» (ff. 17 y 18), emitido el 9 de noviembre de 2012 por la secretaría de educación de Bogotá, en el que se observa que la accionante ha laborado para esa dependencia como docente de primaria territorial (distrital), en propiedad, así:

NOVEDADES			Tipo de A.A.	Nro. de A.A.	FECHA A.A.			DESDE		
					d	m	a	d	m	a
1	Tipo de Novedad	Vinculación temporal. Tiempo completo			13/03/1989			30/11/1989		
	Plantel Educativo									
	Municipio	Bogotá								
2	Tipo de Novedad	Vinculación temporal. Tiempo completo			22/01/1990			30/11/1990		
	Plantel Educativo									
	Municipio	Bogotá								
3	Tipo de Novedad	Vinculación temporal. Tiempo completo			21/01/1991			30/11/1991		
	Plantel Educativo									
	Municipio	Bogotá								
4	Tipo de Novedad	Vinculación temporal. Tiempo completo			20/01/1992			30/11/1992		
	Plantel Educativo									
	Municipio	Bogotá								
	Tipo de Novedad	Nombramiento en propiedad	Res.	202	01/02/1993			09/11/2012[11]		
	Plantel Educativo									
	Municipio	Bogotá								

h) «*Formato*[s] *único*[s] *para la expedición de certificado de salarios*» expedidos el 11 de marzo de 2008 (f. 54) y 9 de noviembre 2012 (f. 19) por la secretaría de educación de Bogotá, que dan cuenta de que la actora devengó del 1.° de enero de 2006 al 29 de febrero de 2008 y desde el 1.° de enero de 2011 hasta el 30 de octubre de 2012 sueldo y primas de vacaciones, navidad y especial.

[11] Fecha en la que se expidió dicha certificación.

i) Resolución UGM 12388 de 6 de octubre de 2011 (ff. 48 a 53), a través de la cual la entonces Caja Nacional de Previsión Social le negó a la demandante la petición de 12 de noviembre de 2008 (f. 77), encaminada a obtener la pensión gracia, por cuanto «[…] *los tiempos posteriores al 21 de enero de 1991* […] *son de CARÁCTER NACIONAL lo que indica que no son validos* [sic] *para* [dicho] *reconocimiento* […]». Asimismo, que no resultaba computable el lapso trabajado del 14 de noviembre de 1978 al 31 de diciembre de 1980, dado que «[…] *no fueron certificados por el ente nominador* […]».

j) Escrito de 31 de enero de 2013 (ff. 2 y 3), con el cual la accionante, en su calidad de docente, pidió de la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

k) Resoluciones RDP 26652 de 12 de junio (ff. 4 y 5) y RDP 32738 de 19 de julio (ff. 9 a 12), ambas de 2013, por medio de las cuales la UGPP le negó a la demandante la solicitud relacionada en la letra anterior y confirmó esa decisión, en su orden, debido a que no acreditaba con los documentos aportados «[…] *los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado* […]».

De las pruebas anteriormente relacionadas, se desprende que la demandante fue vinculada por el municipio de Condoto como docente municipal, para que se desempeñara como profesora en el corregimiento de Corodo, del 14 de noviembre de 1978 al 31 de diciembre de 1980; y ha laborado para la secretaría de educación de Bogotá del 13 de marzo al 30 de noviembre de 1989, desde el 22 de enero hasta el 30 de noviembre de 1990, entre el 21 de enero y el 30 de noviembre de 1991 y del 20 de enero al 30 de noviembre de 1992; y a partir del 8 de febrero de 1993 se incorporó, en propiedad, como maestra territorial (distrital), para la cual ha prestado sus servicios por más de 20 años[12].

En el asunto *sub examine* existe controversia sobre la condición en que la demandante ingresó a laborar para el municipio de Condoto (Chocó) antes del 31 de diciembre de 1980, pues mientras que para el *a quo* lo hizo como docente nacional, lo que generaba desestimar esa incorporación y, por ello, negar las súplicas de la demanda; para la actora, la referida vinculación se efectuó como maestra municipal, puesto que, a su juicio, no resulta relevante que los recursos con los que se cancelaron sus salarios y prestaciones para esa

[12] Téngase en cuenta que para la fecha en que se expidió el «*formato único para la expedición de certificado de historia laboral*» que fue adosado al expediente, esto es, el 9 de noviembre de 2012, el vínculo laboral se encontraba vigente.

época hayan provenido del Sistema General de Participaciones.

Para dilucidar lo anterior, se deberá abordar las distinciones previstas por el legislador entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, en lo que tiene que ver con su vinculación.

Al respecto, resulta oportuno aclarar que, en virtud de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria, para lo cual se concedió un término de 5 años (artículo 3[13]), esto es, hasta el 31 de diciembre de 1980, de lo que se colige que con antelación a dicho proceso únicamente existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: nacionales y territoriales. Y, posteriormente a la referida nacionalización de la educación, los docentes se clasificaron en nacionales y nacionalizados.

Es por ello que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refiere a los docentes nacionales y nacionalizados, pues a partir del 1.° de enero de 1981 el personal dedicado a la docencia se clasifica en esas dos categorías.

Ahora bien, la diferenciación entre las clases de docentes quedó establecida en el artículo 1.° de la Ley 91 de 1989, de la siguiente manera:

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

ii) **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.

iii) **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[14] de la Ley 43 de 1975.

La distinción que trae la norma clasifica la vinculación oficial docente en dos grandes grupos: (i) los vinculados por nombramiento del Gobierno nacional

---

[13] «*A partir del 1o. de enero y hasta el 31 de diciembre de 1976, la Nación pagará el veinte por ciento (20%) de los gastos de funcionamiento (personal) de la educación a que se refiere el artículo primero, conforme a los presupuestos respectivos del año de 1975; y así sucesivamente en cada vigencia subsiguiente, aumentará en un veinte por ciento (20%) su aporte a dichos gastos, hasta llegar a absorber el ciento por ciento (100%) de los mismos en 1980 (de 1976 a 1980)*».

[14] «*En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional*».

(personal nacional) y (ii) los nombrados por entidades territoriales (personal nacionalizado y territorial).

Para la Sala, los docentes territoriales y nacionalizados deben colmar la misma condición, ya que cuando la vinculación sea posterior al 1.° de enero de 1976, se requiere que el vínculo esté precedido de nombramiento efectuado por una entidad territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975[15], esto es, que la plaza a ocupar sea de aquellas que no estén a cargo de la Nación.

Para esta Sala le asiste razón a la actora, toda vez que los docentes territoriales, cuya fuente para el pago de sus salarios provenga del Sistema General de Participaciones, tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia, previo cumplimiento de los demás requisitos establecidos por el ordenamiento, por cuanto esa recompensa no proviene de «*recursos nacionales*», sino que, por el contrario, dichos recursos son considerados como propios de los entes territoriales, porque son los titulares directos por mandato de la Constitución.

En ese sentido se pronunció la sección segunda de esta Corporación en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018[16], al determinar que «[…] *los recursos del* ***situado fiscal*** *que otrora* ***cedía*** *la Nación a las entidades territoriales, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes territoriales, como sus titulares directos, por mandato de la propia Carta*[17]*, sin importar las limitaciones de destinación específica a que estaban sujetos*».

Por consiguiente, esta Sala concluye que la accionante satisfizo la condición de haberse vinculado como docente territorial (municipal) antes del 31 de diciembre de 1980, dado que su designación emanó del municipio de Condoto (ente territorial), motivo por el cual le es dable acceder a la prestación social reclamada, previa verificación de los demás requisitos, por lo que, de igual modo, habrá de tenerse en cuenta para tal efecto, el lapso laborado bajo ese

---

[15] «*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*».
[16] Expediente: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.
[17] Léase el texto original del artículo 356 de la Constitución Política de 1991.

nombramiento, esto es, del 14 de noviembre de 1978 (fecha de posesión) al 31 de diciembre de 1980.

Frente al tiempo que trabajó la demandante, en virtud del Decreto 121 de 3 de noviembre de 1978, se aclara que si bien es cierto que en la certificación emanada por la secretaría de desarrollo social de Condoto el 5 de diciembre de 2011 se indica que la actora prestó sus servicios del 14 de noviembre de 1978 al **30 de septiembre** de 1980, también lo es que obra en el expediente constancia emitida por la alcaldía de ese municipio, que señala que la fecha de finalización laboral fue el **31 de diciembre** de 1980, lo cual encuentra respaldo en los certificados de salario de ese interregno, que dan cuenta de que la demandante estuvo en nómina desde noviembre de 1978 hasta diciembre de 1980.

Por otra parte, se evidencia que la actora estuvo vinculada (con algunas interrupciones) con la secretaría de educación de Bogotá entre el 13 de marzo de 1989 y el 30 de noviembre de 1992[18], como docente distrital (territorial), motivo por el cual se deberá tener en cuenta, ya que el ordenamiento que regula la prestación reclamada no exige cumplir los 20 años de manera ininterrumpida, sino haber servido al Magisterio como maestro departamental, municipal o distrital en diversas épocas durante tal tiempo.

Para la Sala la vinculación temporal no es ajena a quienes se incorporen a la planta docente de las entidades territoriales en propiedad, toda vez que las funciones que cumplen unos y otros son «[…] *similares en el campo educativo y, en consecuencia,* [el vinculado temporalmente también] *está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales* […], *a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado*»[19].

Así las cosas, se tiene que la demandante prestó sus servicios como docente durante los siguientes lapsos:

[18] Dicho período se laboró así: del 13 de marzo al 30 de noviembre de 1989, desde el 22 de enero hasta el 30 de noviembre de 1990, entre el 21 de enero y el 30 de noviembre de 1991 y del 20 de enero al 30 de noviembre de 1992.
[19] Sentencia C-517 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Entidad territorial	Actos de vinculación	Vinculación	Desde	Hasta	Tiempo laborado		
					d	m	a
Condoto	Decreto 121 de 3 noviembre de 1978	Territorial (municipal)	14-11-1978	31-12-1980	17	1	2
Bogotá	Temporal	Territorial (distrital)	13-03-1989	30-11-1989	17	8	
Bogotá	Temporal	Territorial (distrital)	22-01-1990	30-11-1990	8	10	
Bogotá	Temporal	Territorial (distrital)	21-01-1991	30-11-1991	9	10	
Bogotá	Temporal	Territorial (distrital)	20-01-1992	30-11-1992	10	10	
Bogotá	Resolución 202 de 1.° de febrero de 1993	Territorial (distrital)	01/02/1993	09/11/2012[20]	8	9	19
Tiempo total de servicios					9	2	25

A manera de corolario, se acreditaron plenamente por parte de la demandante los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, como son el haber prestado los servicios como profesora territorial (municipal y distrital) por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (14 de noviembre de 1978), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 17 de septiembre de 2007) y observar una buena conducta en su desempeño como maestra[21], razón por la que resulta dable acceder a las pretensiones de la demanda.

Por otra parte, en lo atinente al fenómeno jurídico-procesal de la prescripción extintiva, en artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 dispone:

> Prescripción de acciones.
>
> 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

[20] Fecha en la que se expidió dicha certificación.
[21] Con tal propósito se acudió a verificar los antecedentes disciplinarios en la página web de la Procuraduría General de la Nación, en los que se evidencia que no presenta. Además, se destaca que la parte demandada no alegó reparo alguno contra la buena conducta desempeñada por la actora en su ejercicio docente.

> 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

Con base en lo anterior, esta Sala estima que para tener claridad sobre la fecha en la que el reclamo interrumpe la prescripción, no se debe contabilizar desde la simple radicación de la solicitud del derecho. Por el contrario, esa reclamación, sin duda, abarca todo el extremo temporal que se demore la Administración para resolverla, en la forma y términos previstos en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo (CCA[22]).

Solo a partir de ese momento es que se debe empezar a contabilizar el término de la interrupción de la prescripción por un lapso de tres (3) años, preceptuado en el numeral 2 del artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, ya que, de lo contrario, sería tanto como avalar consecuencias indeseables para el ciudadano a partir de la molicie de la Administración, lo cual resulta inaceptable, inclusive, desde una perspectiva de simple lógica formal, o lo que es lo mismo, privilegiar la demora injustificada de la Administración en la resolución de los derechos reclamados, en desmedro de quien oportunamente acudió a ella para su reconocimiento.

Nótese que la entidad accionada se demoró para contestar dos (2) años, diez (10) meses y veinticuatro (24) días contados desde la radicación de la solicitud (12 de noviembre de 2008), la cual se formuló dentro de los 3 años siguientes a cuando la obligación se hizo exigible (17 de septiembre de 2007), hasta la respuesta final (6 de octubre de 2011), para resolver la petición del derecho reclamado por la actora. Asimismo, se evidencia que presentó una nueva solicitud encaminada a obtener el aludido derecho el 31 de enero de 2013, esto es, dentro de los 3 años siguientes a que concluyó el trámite de la anterior petición.

Por ende, no ha operado el fenómeno jurídico-procesal de la prescripción extintiva, relativo a las mesadas de la pensión gracia de la actora, ya que, por una parte, solicitó en tiempo la prestación, y por otra, luego de la conclusión del trámite administrativo derivado de la primera reclamación, ejerció nuevamente el derecho de petición antes de la expiración del lapso de tres (3) años establecido en el ordenamiento (numeral 2 del artículo 102 del Decreto

[22] Ordenamiento vigente para la fecha en que se presentó la solicitud ante la Administración (1.° de enero de 2009).

1848 de 1969), y por esta vía evitar la prescripción de sus mesadas pensionales.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, y en su lugar, se declarará la nulidad de las Resoluciones UGM 12388 de 6 de octubre de 2011 y RDP 26652 de 12 de junio y RDP 32738 de 19 de julio, ambas de 2013, y se ordenará a la UGPP reconocer la pensión gracia deprecada a partir del 17 de septiembre de 2007, con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional (del 17 de septiembre de 2006 al 17 de septiembre de 2007).

La suma que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de las mesadas adeudadas, se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada prestacional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 192 del CPACA, cuya observancia por parte de la Administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

Ahora bien, respecto de la imposición de condena en costas a la parte vencida, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016[23] así:

[23] Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

> **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.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, ya que para

ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandada, no se le impondrá condena en costas.

Por último, en atención a que el abogado de la UGPP sustituyó el poder que le fue conferido (f. 185), se reconocerá personería a la profesional del derecho destinataria de dicha sustitución.

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:

1. Revócase la sentencia proferida el 24 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección C de la sección segunda), que negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Gladys Lozano de Garrido contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme a lo consignado en la parte motiva; en su lugar:

1.1 Declárase la nulidad de las Resoluciones UGM 12388 de 6 de octubre de 2011 y RDP 26652 de 12 de junio de 2013, mediante las cuales la UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia de la actora, y RDP 32738 de 19 de julio de ese año, con la que esa entidad confirmó la última decisión, de acuerdo con lo dicho en la motivación.

1.2 Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, ordénase a la UGPP reconocer y pagar la pensión gracia a la señora Gladys Lozano de Garrido, identificada con cédula de ciudadanía 26.327.655, a partir del 17 de septiembre de 2007, en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional (del 17 de septiembre de 2006 al 17 de septiembre de 2007), en atención a las consideraciones de esta providencia.

1.3 La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de

conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

1.4 La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

2. Sin condena en costas a la parte demandada en ambas instancias.

3. Reconócese personería a la abogada Patricia Gómez Peralta, con cédula de ciudadanía 51.764.899 y tarjeta profesional de abogado 137.708 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la UGPP, en los términos de la sustitución de poder conferida.

4. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS