



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 25000234200020140263201

No. Interno: 3878-16

Apelación sentencia. Reconocimiento pensión gracia

Actor: Tirza Peñaranda de Herrera

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 4 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que accedió a la 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 RDP 013968 de 30 de octubre de 2012, RDP 020889 de 26 de diciembre de 2012 y 005330 de 6 de febrero de 2013, 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 13 de noviembre de 2008, 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:

Tirsa Peñaranda de Herrera nació el 27 de agosto de 1957 y se vinculó como docente territorial al servicio del departamento de Cundinamarca dentro del

periodo comprendido entre el 1.º de abril y el 30 de mayo de 1978; y en el distrito capital de Bogotá entre el 15 de abril y el 30 de noviembre de 1988; del 23 de enero al 30 de noviembre de 1989; del 22 de enero al 30 de noviembre de 1990; del 21 de enero al 30 de noviembre de 1991; del 30 de enero al 30 de noviembre de 1992; y, del 8 de febrero de 1993 al 30 de agosto de 2011.

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 RDP 013968 de 30 de octubre de 2012, RDP 020889 de 26 de diciembre de 2012 y 005330 de 6 de febrero de 2013

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 beneficiaria de la pensión gracia, comoquiera que acreditó 50 años de edad y se desempeñó durante más de 20 años como docente territorial y distrital, al servicio del departamento de Cundinamarca y del distrito capital de Bogotá, 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 la señora Peñaranda de Herrera no es beneficiaria 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 por más de 20 años de servicio.

Propuso como excepciones las de presunción de legalidad de los actos administrativos, inexistencia de la obligación y la innominada o genérica

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del 4 de febrero de 2016, declaró la nulidad de las Resoluciones RDP 013968 de 30 de octubre de 2012, RDP 020889 de 26 de diciembre de 2012 y 005330 de 6 de febrero de 2013 y, en consecuencia, ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) reconocer la pensión gracia a la docente Tirsa Peñaranda de Herrera, 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 septiembre de 2008.

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 la señora Tirsa Peñaranda de Herrera 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 de la señora Tirza Peñaranda de Herrera, consta que nació el 27 de agosto de 1957 en concepción (Santander), es decir, cumplió 50 años de edad el 27 de agosto de 2007 (f-9).

2.2.2. El 19 de mayo de 1978 el gobernador de Cundinamarca suscribió el Decreto 01163, por el cual designó a la demandante como docente interina por el término de 60 días contados a partir del 1.º de abril de 1978 (ff.12-14)

2.2.3. El 26 de agosto de 2011 el director del núcleo educativo de Viota (Cundinamarca) certificó lo siguiente: (f.11)

Que TIRZA PEÑARANDA DE HERRERA identificada con la c.c. 51.584.729 de Bogotá, DC, laboró como docente interina en la Escuela Rural LAS PALMAS del municipio de Viota, según Decreto de nombramiento 01163 de 19 de mayo de 1978 expedido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca- División de Educación Departamental por el término de 60 días contados a partir del primero (1.º) de abril de 1978, en reemplazo de BEATRIZ ACOSTA DE FORERO quien saló a licencia sin remuneración.

2.2.4. El 9 de septiembre de 2011 la alcaldía mayor de Bogota, a través del formato único para expedición de salarios señaló lo siguiente: (ff.15-17)

i)

TIPO DE VINCULACION	Distrital
FUENTE DE RECURSOS	Recursos propios

CARGO	Docente
TIPO DE NOMBRAMIENTO	Propiedad
ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL	IED SAN AGUSTIN
CIUDAD O MUNICIPIO	Cundinamarca

FACTORES SALARIALES	DESDE 01/01/09 HASTA 30/12/09	DESDE 01/01/10 HASTA 30/12/10	DESDE 01/01/11 HASTA 30/08/11
FACTORES SALARIALES	\$2.304.963	\$2.351.053	\$2.425.592
SUELDO			
SOBRESUELDO			
PRIMA DE ALIMENTACION			
PRIMA DE HABITACION			
SUBSIDIO DE TRANSPORTE			
AJUSTE			
AUXILIO DE MOVILIZACION			
PRIMA ESPECIAL	\$150	\$150	\$150
SOBRESUELDO DOBLE			
PRIMA DE DEDICACIÓN			
PRIMA ACADEMICA			
PRIMA DE VACACIONES	\$1.152.556	\$1.175.606	
PRIMA DE NAVIDAD	\$2.401.159	\$2.449.180	

ii)

Novedad	Desde	Hasta
Vinculación temporal tiempo completo	15/04/88	30/11/88
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	23/01/89	30/11/89
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	22/01/90	30/11/90
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	21/01/91	30/11/91
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	20/01/92	30/11/92

Nombramiento en propiedad – Bogotá –Resolución 0254 de 15 de febrero de 1993	08/02/93	
--	----------	--

2.2.5. De conformidad con lo expuesto en el auto para mejor proveer de fecha 3 de agosto de 2017¹, las entidades accionadas dieron respuesta en los siguientes términos:

i) El 27 de septiembre de 2017 el subdirector de Talento Humano del Ministerio de Educación Nacional, hizo constar lo siguiente: (f.216)

En atención a su solicitud radicada ante este Ministerio bajo el número 2017ER192545 de 8 de septiembre de 2017, a través del cual se solicita certificar el tiempo como docente comprendido entre el 1 de abril y el 1 de junio de 1978 y del 15 de abril de 1988 al 30 de agosto de 2011 a nombre de la señora TIRSA PEÑARANDA DE HERRERA, 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 de la mencionada señora.

Por lo anterior, no puede predicarse vinculación laboral con este ente Ministerial.

ii) El 27 de septiembre de 2017 (f.217-218) el profesional especializado, grupo certificaciones laborales de la alcaldía mayor de Bogotá, hizo constar que en los sistemas magnéticos que obran en la entidad, se encontró que la

¹ **PRIMERO:** Por Secretaría y mediante oficio, solicítase al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que con destino a este proceso, certifiquen el tipo de vinculación de la docente Tirza Peñaranda de Herrera entre el 1.º de abril y el 1.º de junio de 1978, indicando con toda precisión y claridad si la designación se realizó como docente nacional o territorial, la clase de plantel¹, el acto de nombramiento 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: Solicítase al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación de Bogotá, con destino a este proceso, certifique el tiempo de servicios acreditado por la demandante como docente dentro del periodo comprendido entre el 15 de abril de 1988 y el 30 de agosto de 2011, los cargos desempeñados, la clase de plantel, los actos de nombramiento así como la fecha de iniciación y terminación de cada vínculo.

demandante laboró como docente territorial de tiempo completo en la Escuela Distrital San Agustín, entre el 15/04/88 y el 30/11/88; del 23/01/89 al 30/11/89, del 22/01/90 al 30/11/90, del 21/01/91 al 30/11/91 y del 20/01/92 al 30/11/92.

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.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

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

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes, como reconocimiento a sus esfuerzos, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa, por un lapso no menor de 20 años, entre otras exigencias. Su regulación se encuentra consagrada en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913², en los siguientes términos:

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.º de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «Que no ha

² «que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».

recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional [...].

El fundamento del reconocimiento de la citada prestación fue 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 1903³, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928⁴ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, 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 vigente su exigencia 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.

³ «sobre Instrucción Pública».

⁴ «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

Ahora bien, la Ley 37 de 1933⁵ tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, sino que 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.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.

A raíz del proceso de nacionalización de la educación, introducido por la Ley 43 de 1975⁶, quedaron entonces los profesores de primaria y secundaria vinculados con la Nación; textualmente se dijo en esta normativa que «La educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación [...]».

⁵ «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».

⁶ «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».

Como consecuencia de esta disposición, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial. Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989 que en su artículo 15 (ordinal 2º), estableció respecto de pensiones lo siguiente:

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 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1º 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.

Las normas transcritas en los párrafos anteriores, permiten concluir 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.

En efecto, 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 lb.) 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 ley⁷.

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

⁷ Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, Consejero ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

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 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 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, el 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 la edad de cincuenta años; y 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 cubre a aquellos docentes que hubieron 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 la señora Tirza Peñaranda de Herrera prestó sus servicios docentes por más de 20 años en los niveles territorial y distrital, aspectos que permiten inferir que procede el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En efecto, los certificados aportados al plenario visible a folios 11, 12 a 14 y

217 expedidos por el núcleo educativo de Viotá, la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá, demuestran que la señora Peñaranda de Herrera reunió los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia en razón a que acreditó:

i) 20 años de servicio como docente en planteles territoriales y distritales. Se vinculó como docente en la Escuela Núcleo Educativo de Viotá, entre 1.º de abril y el 1 de junio de 1978⁸; y en la Escuela Distrital San Agustín, entre el 15/04/88 y el 30/11/88; del 23/01/89 al 30/11/89, del 22/01/90 al 30/11/90, del 21/01/91 al 30/11/91; del 20/01/92 al 30/11/92; y del 8/02/1993 al 1/02/14⁹.

⁸ i) El 19 de mayo de 1978 el gobernador de Cundinamarca suscribió el Decreto 01163, por el cual designó a la demandante como docente interina departamental por el término de 60 días contados a partir del 1.º de abril de 1978 (ff.12-14)

ii) El 26 de agosto de 2011 el director del núcleo educativo de Viotá (Cundinamarca) certificó lo siguiente: (f.11) «Que TIRZA PEÑARANDA DE HERRERA identificada con la c.c. 51.584.729 de Bogotá, DC, laboró como docente interina en la Escuela Rural LAS PALMAS del municipio de Viotá, según Decreto de nombramiento 01163 de 19 de mayo de 1978 expedido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca- División de Educación Departamental por el término de 60 días contados a partir del primero (1.º) de abril de 1978, en reemplazo de BEATRIZ ACOSTA DE FORERO quien salió a licencia sin remuneración.

9

i) El 9 de septiembre de 2011 la alcaldía mayor de Bogotá, a través del formato único para expedición de salarios señaló lo siguiente:

TIPO DE VINCULACION	Distrital	
FUENTE DE RECURSOS	Recursos propios	
CARGO	Docente	
TIPO DE NOMBRAMIENTO	Propiedad	
ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL	IED SAN AGUSTIN	
CIUDAD O MUNICIPIO	Cundinamarca	
Novedad	Desde	Hasta
Vinculación temporal tiempo completo	15/04/88	30/11/88
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	23/01/89	30/11/89
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	22/01/90	30/11/90
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	21/01/91	30/11/91
Vinculación temporal tiempo completo –Bogotá	20/01/92	30/11/92
Nombramiento en propiedad – Bogotá –Resolución 0254 de 15 de febrero de 1993	08/02/93	

ii) El 27 de septiembre de 2017 (f.217-218) el profesional especializado, grupo certificaciones laborales de la alcaldía mayor de Bogotá, hizo constar que en los sistemas magnéticos que obran en la entidad, se encontró que la demandante laboró como docente territorial de tiempo completo en la Escuela Distrital San Agustín, entre el 15/04/88 y el 30/11/88; del 23/01/89 al 30/11/89, del 22/01/90 al 30/11/90, del 21/01/91 al 30/11/91 y del 20/01/92 al 30/11/92.

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 216 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 de la mencionada señora», lo que afianza aún más que la docente laboró al servicio de entidades territoriales y distritales por más de 20 años.

ii) Cumplió 50 años de edad el 27 de agosto de 2007, de conformidad con la copia de la cédula de ciudadanía de la señora Tirza Peñaranda de Herrera que obra a folio 9, nació el 27 de agosto de 1957 en Concepción (Santander).

iii) Desempeñó su labor docente con honradez, consagración y buena conducta, teniendo en cuenta que la entidad demandada no alegó que la 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 Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, al encontrarse acreditado que la señora Tirza Peñaranda de Herrera, cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiaria de la pensión gracia.

4. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016¹⁰, 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

¹⁰ Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas al no encontrarse demostradas en segunda instancia.

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 4 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora Tirza Peñaranda de Herrera, contra la Caja Nacional de Previsión Social – hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP).

2. Sin condena en costas

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

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